

CROATIA

National policy brief identifying financial, market, technical, and other barriers regarding building renovations related to the energy poor households (task 3.2)

Energy Poverty policy

- Energy poverty not defined by law.
 - No special reconstruction (support) measures for energy poor/vulnerable energy consumers.
- There is no nationally adopted definition of energy poverty, and no criteria or methodology for the monitoring of the energy poverty. Vulnerable energy consumers are being compensated on the monthly basis for the energy costs in the amount of 70 euros/per month. However, the regulation on the criteria for acquiring the status of vulnerable energy consumer provides some guidance by defining vulnerable consumers based on specific criteria, such as receiving guaranteed minimum compensation or personal disability allowances. The lack of a comprehensive definition means that broader energy poverty issues remain unaddressed and a significant portion of the energy poor population remain hidden.

Takeaways

- Renovation market has positive trend with support of public calls for renovation
- Typical renovation – partial renovation (roofing, façade, windows)
- Typical renovation cost: 200...300 €/m²
- Monthly housing costs slightly increase after renovation

Homeowners' motivation in multi-apartment buildings

- ✓availability of grants
- ✓reducing living (monthly) costs
- ✓energy savings
 - greenhouse gas emissions reduction
- ✓poor and failing systems (e.g., electrical, water, heating, sewage)
- ✓poor and dangerous structural condition (e.g., roof, balconies, bearing walls)
- ✓aesthetics of the building
 - indoor climate problems (e.g., ventilation/humidity/mould, hot/cold)
 - poor living conditions that are not corresponding to today's norms/ expectations
- ✓real estate value

Barriers

Human capital	Renovation market
•designers ✓designers of special parts ✓construction companies performing renovations. ✓skilled workers (at renovation site) •consultant •supervisor	✓general awareness of renovation •renovation support systems ✓renovation grants availability •renovation grants conditions •loans availability (e.g., banks not giving loans for renovation) ✓lack of funds from owners/occupants •good examples ✓technology availability ✓innovative technological solutions •innovative financial solutions

Summary and Recommendations

The renovation market is expanding, with demand for reconstruction grants far outstripping available funding. Although the increase in public funding has slightly sped up renovation efforts, most multi-apartment buildings (MABs) still fall short of modern standards and require substantial upgrades. Over the past decade, public grants have supported only a limited number of MABs, leaving many buildings in need of improvements. Among MAB residents, there is strong interest in grants, driven by the potential for energy and cost savings, addressing poor structural conditions common in older buildings, and the appeal of enhancing building appearance and property value.

Public calls ranging from 40% to 80% subsidy rate (depending on the development area) have motivated many MABs to proceed with renovations, addressing a critical economic barrier: funding. Most homeowners do not have sufficient initial funding and motivation for the renovation, so these subsidies are crucial for speeding up the renovation process. Bank loans have also been accessible, with stable costs over the past three years, unlike in countries with surging rates.

Despite increasing interest in renovations, homeowner awareness remains low, with a slight positive trend over the recent years, limiting the momentum of the "renovation wave." Many homeowners lack understanding of the MAB renovation process and its long-term benefits, making partial renovations more common, despite deep renovation offering greater cost-effectiveness and better overall outcomes in the long term. Additionally, the absence of favourable loan conditions for high energy-saving impact, sustainable renovations and gaps in knowledge and skilled expertise hinder progress. The renovation market faces significant human capital challenges, as deep renovation requires specialised expertise, and a shortage of skilled designers of special parts, construction companies, and workers further impedes comprehensive renovation efforts.

Recommendations:

1) More frequent calls for the renovation of MBAs and more accurate publication dates are needed since now the calls open when they are suitable, and there is no concrete timetable with specific dates of their publishing. The lack of skilled labour force currently is and will continue to be an obstacle in the following years. More stable, continuous, or timely public calls should also mitigate the lack of skilled workers and construction companies' issues, as workforce resources could be distributed consistently over a more extended period.

2) Flexible and inclusive financing options are needed, offering e.g. longer repayment periods, deferred payment plans, or financing models that align with residents' financial capacities. Also, targeted financial assistance or subsidies tailored to low-income households would make renovations more accessible, enabling all residents to benefit from necessary upgrades.

3) Awareness rising, training, and technical assistance solutions are needed in energy renovation and energy poverty in MABs.

This could include workshops on renovation processes, energy efficiency in multi-apartment buildings and households, sustainable energy and building practices, energy communities, and project management.

4) Implementing supportive policies and regulatory measures that prioritize renovations in buildings serving low-income households is essential. This could involve streamlining permit processes, offering tax incentives for energy-efficient upgrades, or establishing minimum renovation standards.

Background: The content of this document is based on expert assessments from CEESEN-BENDER project partners, collected through a questionnaire compiled in Spring 2024. The document was reviewed and finalized by DOOE and MENE as the local expert and Tartu Regional Energy Agency as the task leader in November 2024



The CEESEN-BENDER project has received funding from the European Union's Programme for the Environment and Climate Action (LIFE 2021-2027) under grant agreement no LIFE 101120994. The information and views set out in this material are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official opinion of the European Union or CINEA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Annex 1 - Typical renovation

Typical renovation is partial renovation. Estimated costs: 200...300 €/m ²	
Partial renovation ☆	Deep renovation
4 most common interventions: ✓roofing replacement •roof/attic insulation •arranging the facade of the building ✓insulating the building walls •insulating and arranging end walls of the building •arranging the foundation of the building •insulating the foundation of the building ✓replacing windows ✓replacing exterior doors •renewal of the heating system •construction/renovation of the ventilation system •upgrading the electrical system •renewal of sewerage •renewal of the water supply system •installing solar panels	typical interventions: •roofing replacement ✓roof/attic insulation •arranging the facade of the building ✓insulating the building walls •arranging the foundation of the building •insulating the foundation of the building ✓replacing windows ✓replacing exterior doors •renewal of the heating system •construction/renovation of the ventilation system •upgrading the electrical system •renewal of sewerage •renewal of the water supply system •installing solar panels

Over the past decade, the most common renovation measures have included insulating building facades and replacing doors and windows. While deep renovation activities are encouraged, they remain less favored. This may be due to limited awareness among homeowners and the higher initial financing required for such projects. Although deep renovations can ultimately be more cost-effective compared to staged approaches that achieve similar results, the substantial upfront investment often discourages homeowners from pursuing them. It has been common for renovation packages to exclude proper ventilation, resulting in moisture problems and poor indoor climates. Raising awareness about this issue is crucial to guide homeowners in including ventilation in future renovations and supporting them in managing and improving indoor climates through behavioral changes after projects are completed.



The CEESEN-BENDER project has received funding from the European Union's Programme for the Environment and Climate Action (LIFE 2021-2027) under grant agreement no LIFE 101120994. The information and views set out in this material are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official opinion of the European Union or CINEA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

HRVATSKA

Sažetak nacionalnih politika kojim se utvrđuju financijske, tržišne, tehničke i druge prepreke kod energetske obnove višestambenih zgrada povezane s energetski siromašnim kućanstvima (zadatak 3.2.)

Politika energetske siromaštva

- ☐ Energetsko siromaštvo nije definirano zakonom.
 - ☐ Nema posebnih mjera obnove (potpore) za energetski siromašne/ranjive potrošače energije.
- Ne postoji definicija energetske siromaštva usvojena na nacionalnoj razini, niti kriteriji ili metodologija za praćenje energetske siromaštva. Ugroženim potrošačima energije mjesečno se nadoknađuju troškovi energije u iznosu od 70 eura. Međutim, Uredba o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih potrošača energije iz umreženih sustava (Narodne novine, broj: 95/2015) pruža određene smjernice definiranjem ranjivih potrošača na temelju posebnih kriterija, kao što su primanje zajamčene minimalne naknade ili naknade za korisnike osobne invalidnine. Nedostatak sveobuhvatne definicije znači da šira pitanja energetske siromaštva ostaju neadresirana, a značajan dio populacije pogođene energetskim siromaštvom ostaje skriven.

Zaključci

- ☐ Tržište energetske obnove ima pozitivan trend uz potporu javnih poziva na obnovu
- ☐ Tipična obnova – djelomična obnova (krovište, fasada, prozori)
- ☐ Uobičajeni trošak obnove: 200 - 300 €/m²
- ☐ Mjesečni troškovi stanovanja blago rastu nakon obnove

Motivacija vlasnika stanova u višestambenim zgradama

- ✓ dostupnost bespovratnih sredstava
- ✓ smanjenje životnih (mjesečnih) troškova
- ✓ ušteda energije
 - smanjenje emisija stakleničkih plinova
- ✓ loši i neispravni sustavi (npr. električni, vodeni, grijaći, kanalizacijski)
- ✓ loše i opasno stanje konstrukcije (npr. krov, balkoni, nosivi zidovi)
- ✓ estetika zgrade
 - problemi s unutarnjom klimom (npr. ventilacija/vlaga/plijesan, toplo/hladno)
 - loši životni uvjeti koji ne odgovaraju današnjim normama/očekivanjima
- ✓ vrijednost nekretnine

Barijera

Ljudski kapital	Tržište energetske obnove
• projektanti ✓ projektanti posebnih elemenata ✓ građevinska poduzeća koja provode obnovu ✓ kvalificirani radnici (na gradilištu) • konzultant • nadzornik	✓ opća svijest o obnovi • sustavi potpore obnovi ✓ dostupnost bespovratnih sredstava za obnovu • uvjeti bespovratnih sredstava za obnovu • dostupnost kredita (npr. banke koje ne daju kredite za obnovu) ✓ nedostatak sredstava od vlasnika/stanara • dobri primjeri ✓ dostupnost tehnologije ✓ inovativna tehnološka rješenja • inovativna financijska rješenja

Sažetak i preporuke

Tržište energetske obnove se širi, s potražnjom za bespovratnim sredstvima za rekonstrukciju koja daleko nadmašuje dostupna sredstva. Iako je povećanje javnog financiranja donekle ubrzalo obnovu, većina višestambenih zgrada (dalje u tekstu: VSZ) i dalje ne zadovoljava suvremene standarde i zahtijeva značajna poboljšanja. Tijekom posljednjeg desetljeća, javne potpore podržale su samo ograničen broj VSZ-ova, ostavljajući mnoge zgrade u potrebi za poboljšanjima. Među stanarima VSZ-ova postoji velik interes za poticaje, motiviran mogućnošću uštede energije i troškova, rješavanjem lošeg strukturnog stanja karakterističnog za starije zgrade te povećanjem estetskog izgleda i vrijednosti nekretnina. Javni natječaji sa stopama subvencija od 40% do 80% (ovisno o području razvoja) motivirali su mnoge VSZ-ove na energetska obnova, rješavajući ključnu gospodarsku prepreku: financiranje. Većina vlasnika stanova nema dovoljno početnih sredstava niti motivaciju za obnovu, pa su ove subvencije ključne za ubrzanje procesa obnove. Bankovni krediti također su bili dostupni, s nepromijenjenim troškovima tijekom posljednje tri godine, za razliku od zemalja u kojima su kamatne stope naglo porasle. Unatoč rastućem interesu za obnovu, svijest vlasnika stanova i dalje je niska, s blagim pozitivnim trendom posljednjih godina, što ograničava zamah "vala obnove". Mnogi vlasnici stanova nemaju dovoljno znanja o procesu obnove višestambenih zgrada i njegovim dugoročnim prednostima, što dovodi do češće provedbe djelomičnih obnova, iako dubinska obnova pruža isplativija rješenja i, dugoročno, bolje rezultate. Osim toga, nedostatak povoljnih uvjeta kreditiranja za održive obnove s visokim energetske uštedama, kao i nedostatak znanja i stručnosti koče napredak. Tržište obnove suočeno je s velikim izazovima u ljudskim resursima, jer duboka obnova zahtijeva specijaliziranu stručnost, a manjak kvalificiranih projekatara za različite elemente zgrade, građevinskih poduzeća i radnika dodatno usporava sveobuhvatnu obnovu.

Preporuke:

- 1) Potrebno je osigurati češće javne pozive za obnovu višestambenih zgrada, uz unaprijed definirane i točne datume objave. Trenutno se natječaji otvaraju prema potrebi, bez jasnog rasporeda, što otežava planiranje i pripremu. Nedostatak kvalificirane radne snage već sada predstavlja značajnu prepreku i očekuje se da će to ostati problem u narednim godinama. Stabilniji, kontinuirani i pravovremeni javni pozivi mogli bi doprinijeti ublažavanju ovog izazova, kao i problema građevinskih poduzeća, omogućujući ravnomjerniju i dugoročniju raspodjelu radne snage.
- 2) Potrebne su fleksibilne i uključive mogućnosti financiranja, koje nude, primjerice, dulje rokove otplate, planove za odgodu plaćanja ili modele financiranja koji su usklađeni s financijskim mogućnostima stanara. Osim toga, ciljane financijska pomoć ili subvencije prilagođene kućanstvima s niskim prihodima učinile bi obnovu pristupačnijom, čime bi se svim stanarima omogućilo da provedu potrebne nadogradnje.

3) Potrebna su rješenja za podizanje svijesti, obuku i tehničku pomoć u energetskej obnovi i energetskej siromaštvu u VSZ-ovima. To bi moglo uključivati radionice o potrebnim koracima obnove, energetskej učinkovitosti u VSZ-ovima i kućanstvima, održivoj energiji i građevinskim praksama, energetskej zajednicama i upravljanju projektima.

4) Provođenje poticajnih politika i regulatornih mjera koje prioritet daju obnovi zgrada namijenjenih kućanstvima s niskim prihodima od ključne je važnosti. To bi moglo uključivati pojednostavljenje postupka izdavanja dozvola, pružanje poreznih olakšica za energetskej učinkovite nadogradnje ili uvođenje minimalnih standarda za obnovu.

Pozadina: Sadržaj ovog dokumenta temelji se na stručnim procjenama projektnih partnera CEESEN-BENDER-a, prikupljenim putem upitnika sastavljenog u proljeće 2024. Dokument su pregledali i finalizirali DOOR i MENEa kao lokalni stručnjaci i Regionalna energetska agencija Tartua kao voditelj zadatka u studenom 2024. godine.



Projekt CEESEN-BENDER financira se iz Programa Europske unije za područje okoliša i klime (LIFE 2021.- 2027.) sukladno Ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava br. LIFE 101120994. Izneseni stavovi i mišljenja u ovom materijalu pripadaju autoru(ima) i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili CINEA-e. Ni Europska unija niti tijelo koje dodjeljuje bespovratna sredstva ne mogu se smatrati odgovornima za njih.

Prilog 1. – Tipična obnova

Tipična obnova je djelomična obnova. Procijenjeni troškovi: 200 - 300 €/m2	
Djelomična obnova ☆	Dubinska obnova
4 najčešće intervencije: ✓zamjena krovišta • izolacija krova/potkrovlja • uređenje fasade zgrade ✓izolacija zidova zgrade • izolacija i uređenje ovojnice zgrade • uređenje temelja zgrade • izolacija temelja zgrade ✓zamjena prozora ✓zamjena vanjskih vrata • obnova sustava grijanja • ugradnja/obnova ventilacijskog sustava • nadogradnja sustava za proizvodnju električne energije • obnova kanalizacije • obnova vodoopskrbnog sustava • ugradnja solarnih panela	Tipične intervencije: • zamjena krovišta ✓izolacija krova/potkrovlja • uređenje fasade zgrade ✓izolacija zidova zgrade • uređenje temelja zgrade • izolacija temelja zgrade ✓zamjena prozora ✓zamjena vanjskih vrata • obnova sustava grijanja • ugradnja/obnova ventilacijskog sustava • nadogradnja sustava za proizvodnju električne energije • obnova kanalizacije • obnova vodoopskrbnog sustava • ugradnja solarnih panela

Tijekom proteklog desetljeća najčešće mjere obnove uključivale su izolaciju fasada zgrada i zamjenu vrata i prozora. Iako se potiču aktivnosti dubinske obnove, one su i dalje manje favorizirane. To može biti zbog nedostatka znanja među vlasnicima stanova i većeg početnog financiranja potrebnog za takve projekte. Iako dubinske obnove u konačnici mogu biti isplativije u usporedbi s postepenom obnovom koja postižu slične rezultate, značajna početna ulaganja često obeshrabruju vlasnike stanova. Često se događa da paketi za obnovu ne uključuju adekvatna rješenja za ventilaciju, što može dovesti do povećane razine vlage i narušene kvalitete zraka u unutarnjim prostorima. Podizanje svijesti o ovom problemu ključno je za poticanje vlasnika stanova na integraciju ventilacijskih sustava u buduće projekte obnove te za pružanje podrške u upravljanju i poboljšanju kvalitete unutarnje klime kroz prilagodbu ponašanja nakon završetka radova.



Projekt CEESEN-BENDER financira se iz Programa Europske unije za područje okoliša i klime (LIFE 2021.- 2027.) sukladno Ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava br. LIFE 101120994. Izneseni stavovi i mišljenja u ovom materijalu pripadaju autoru(ima) i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili CINEA-e. Ni Europska unija niti tijelo koje dodjeljuje bespovratna sredstva ne mogu se smatrati odgovornima za njih.



CEESEN-BENDER

**Building intErventions in vulNerable Districts against
Energy poveRty**

**Croatia's report on building renovation
technical and economic barriers**

Annex 2 to Deliverable 3.2 – Report on Building Renovation Technical and
Economic barriers in 5 pilot countries and in CEE

WP3 Tackling the barriers hindering building related interventions in vulnerable districts



**Co-funded by
the European Union**



**CENTRAL & EASTERN EUROPEAN
SUSTAINABLE ENERGY NETWORK
CEESEN-BENDER**

CROATIA

National Report on Building Renovation – Technical and Economic Barriers

1. Summary and Recommendations

Renovation activity in Croatia has increased in recent years, primarily supported mainly by EU and national programmes, including the Recovery and Resilience Facility (RRF). However, most of these works remain partial and superficial, while deep renovations that integrate technical systems and deliver substantial energy savings are still rare. Financing is the key bottleneck, as households depend heavily on subsidies and rarely take loans due to high interest rates and low repayment capacity.

Between 2020 and 2023, construction costs rose by 40%, consumer prices by 23%, and labour costs by 27% [1] [2] [3]. At the same time, the EURIBOR climbed from negative levels to nearly 4%, discouraging borrowing [4]. Although grants can cover 60–80% of renovation costs, demand far outstrips supply and calls are unpredictable. The market also suffers from a shortage of skilled workers, overstretched construction companies, and low-quality works by uncertified contractors. Finally, administrative burdens on municipalities further slow down project delivery.

Key Recommendations:

- 1. Introduce more frequent, timely, and predictable grant calls** – more accurate publication dates and a stable schedule would reduce uncertainty. This would also help mitigate labour shortages, as workforce resources could be distributed more evenly instead of peaking when calls suddenly open.
- 2. Develop flexible and inclusive financing options** – such as longer repayment periods, deferred payment plans, or financing models aligned with residents' financial capacities. Targeted financial assistance or subsidies for low-income households would make renovations more accessible and enable all residents to benefit.
- 3. Strengthen awareness-raising, training, and technical assistance** – including workshops on renovation processes, energy efficiency in multi-apartment buildings, sustainable energy practices, energy poverty issues, energy communities, and project management.
- 4. Implement supportive policies and regulatory measures prioritising low-income households** – for example by streamlining permit processes, offering tax incentives for energy-efficient upgrades, or establishing minimum renovation standards. This should be combined with stronger quality control mechanisms to ensure that renovations are carried out by certified professionals meeting modern performance standards.

2. Overview of the Renovation Landscape

Renovation activity in Croatia is dominated by partial interventions, with deep renovation remaining the exception. The most typical measures include replacing windows and doors, insulating facades and attics, replacing roofs, and partial upgrading heating systems. These works are typically carried out reactively in response

to system failures or visible damage, rather than as part of a planned, long-term strategy. While technically feasible, deep renovations — which integrate comprehensive envelope upgrades, system replacements, foundational work, and renewable energy sources — remain rare due to high upfront costs and a lack of viable financing.

The average cost of deep renovation is estimated at 400–450 €/m² (expert input, 2024), which is high compared to average household incomes. Between 2020 and 2023, construction costs increased by 40%, while wages rose by only 27% and consumer prices by 23% [1]. At the same time, the EURIBOR climbed from negative values to nearly 4% by 2023, which significantly increased borrowing costs [1]. As a result, loan uptake is negligible, and households overwhelmingly depend on subsidies or personal savings to finance works.

Grant schemes funded by the state and the Recovery and Resilience Facility (RRF) can cover 60–80% of renovation costs, but demand far exceeds supply. Calls are frequently oversubscribed within days, leaving many eligible buildings unsupported. The unpredictability of funding schedules also creates instability in the construction market, causing temporary peaks of activity followed by stagnation. Furthermore, resources are concentrated in larger urban centres like Zagreb, while smaller municipalities often lack the technical and administrative capacity to prepare and manage projects. As a result, regional disparities are widening: areas with stronger institutions (e.g., Međimurje County) see more renovation activity, leaving vulnerable regions further behind.

3. Homeowner Motivation in Multi-Apartment Buildings

In Croatia, renovation decisions are primarily driven by the availability of subsidies and the financial feasibility of projects. Homeowners and building managers are motivated mainly during active grant calls, while loan-financed renovations remain rare. The key motivators, as identified by experts, are:

- Availability of grants,
- Reduction of monthly living costs,
- Energy savings,
- Repair of poor and failing systems (e.g., heating, water, sewage),
- Addressing poor and dangerous structural conditions (e.g., roofs, balconies, load-bearing walls),
- Aesthetics of the building,
- Increased real estate value.

Notably, experts did not prioritize other potential drivers, such as reducing greenhouse gas emissions, improving indoor climate, or addressing substandard living conditions.

In practice, renovations are typically reactive—triggered either by system failures or the announcement of significant subsidies. While factors like aesthetics and property value play a role, the dominant drivers are unequivocally grants, immediate safety concerns, and cost. Consequently, climate considerations and strategic long-term planning remain secondary.

4. Barriers to Renovation

Financial situation

Financing represents the primary barrier. Although subsidies cover up to 80% of costs, programmes are oversubscribed and unpredictable. Banks are often reluctant to provide loans for renovation due to high risks and borrowers' limited collateral. Households are reluctant to borrow given low incomes, high interest rates, and uncertainty about achieving a return on investment. Between 2020 and 2023, construction costs rose 40%, significantly outpacing the 23% growth in consumer prices and the 27% increase in wages, thereby eroding affordability [1]. The rise of EURIBOR to nearly 4% by 2023 further worsened the situation [1].

Barriers not prioritised: Awareness of available subsidies was not identified as a major issue, as information on the programs is relatively widespread. While innovative financial instruments were mentioned, they were considered secondary to the fundamental lack of affordable financing and the irregular scheduling of subsidy calls for applications.

Market situation

The renovation market is fragmented and volatile. The cycle of oversubscribed subsidy calls creates temporary peaks of activity, which are followed by periods of stagnation. Municipalities often lack administrative capacity to prepare projects, while building managers struggle with complex bureaucratic procedures. Furthermore, quality assurance is weak, as many renovation works are carried out by uncertified contractors.

Barriers not prioritised: The availability of positive examples was not deemed a critical barrier, as demonstration projects do exist. Similarly, while support systems are formally in place, they are overstretched; the primary issue is not their absence, but their insufficient capacity to meet demand.

Technical situation

Shortages in human capital are acute. Experts highlighted a lack of skilled on-site workers, alongside limited availability of construction companies specialising in renovation. Frequently, works are carried out by uncertified contractors, resulting in poor quality outcomes. The availability of specialized designers (e.g., for HVAC, electrical, and structural work) is also insufficient, particularly during periods of peak demand.

Barriers not prioritised: The roles of consultants and supervisors were mentioned but were not viewed as primary bottlenecks. The main constraint lies in skilled labour and certified companies, rather than in advisory or supervisory functions.

Other/social factors

Homeowners remain heavily dependent on subsidies, as few are willing or able to undertake renovations without grants. Energy savings are often perceived as offset by loan repayments or other costs. Climate benefits and aesthetics play only a marginal role in decision-making.

Barriers not prioritised: General awareness of renovation was not seen as an obstacle, as many households are already informed. While innovative technological solutions

were acknowledged, they were considered a secondary concern, with the primary barriers remaining the persistent issues of financing and human capital.

5. Energy Poverty Context

Even though energy poverty has been defined by the Croatian legislation in March 2025, monitoring remains insufficient and fragmented. The primary support measure is a monthly €70 compensation for vulnerable energy consumers, covering electricity and heating costs. However, this measure is not linked to renovation and provides no structural improvements to housing quality.

Consequently, energy-poor households remain excluded from renovation schemes, which typically require homeowners, building representatives and building managers to co-finance and apply for support. The absence of a comprehensive national framework hinders the effective targeting of renovation programmes towards those most in need.

6. Background and Methodology

The findings in this report are based on expert assessments collected through a structured questionnaire in Spring 2024. Responses were analysed to identify the most relevant barriers and motivators, with results validated and summarised by the Society for Sustainable Development Design (DOOR) and Medjimurje Energy Agency Ltd. (MENEJA), consolidated by the Tartu Regional Energy Agency (TREA) in November 2024.

This national report constitutes a part of Deliverable 3.2 – “Report on Building Renovation Technical and Economic Barriers in five pilot countries and in Central and Eastern Europe (CEE)”, prepared within the CEESEN-BENDER project. The CEE-level report provides a comparative analysis of findings across all pilot countries, highlighting similarities and differences in renovation practices, barriers, and the policy context.

References:

- [1] Eurostat. (n.d.). Construction producer prices or costs, new residential buildings – annual data. Retrieved February 6, 2025, from doi.org/10.2908/STS_COPI_A
- [2] Eurostat. (n.d.). Hourly labour costs (NACE Rev 2 Sections B to S). Retrieved January 24, 2025, from doi.org/10.2908/LC_LCI_LEV
- [3] Eurostat. (n.d.). HICP – annual data (average index and rate of change). Retrieved February 6, 2025, from doi.org/10.2908/PRC_HICP_AIND
- [4] Bank of Finland. (n.d.). Average 12-month EURIBOR rate. Retrieved February 6, 2025, from suomenpankki.fi/en/statistics/data-and-charts/interest-rates/charts/korot_kuviot_en/euriborkorot_kk_chrt_en



Co-funded by
the European Union

The CEESEN-BENDER project has received funding from the European Union's Programme for the Environment and Climate Action (LIFE 2021-2027) under grant agreement no LIFE 101120994. The information and views set out in this material are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official opinion of the European Union or CINEA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF CROATIA
Office for Cooperation with NGOs

The views expressed in this publication material are the sole responsibility of Society of sustainable development design and can in no way be taken to reflect the views of the Government Office for Cooperation with NGOs.



CEESEN-BENDER

**Intervencije na višestambenim zgradama u ranjivim
čtvrtima s ciljem borbe protiv energetskeg
siromaštva**

**Izvješće Republike Hrvatske o tehničkim i
ekonomskim preprekama u obnovi
višestambenih zgrada.**

Prilog 2. uz Isporučevinu 3.2 – Izvješće o tehničkim i ekonomskim preprekama
obnove višestambenih zgrada u 5 pilot zemalja i u zemljama Srednje i Istočne
Europe (SIE)

WP3: Uklanjanje prepreka koje ometaju intervencije na višestambenim zgradama u
ranjivim četvrtima



**Co-funded by
the European Union**



**CENTRAL & EASTERN EUROPEAN
SUSTAINABLE ENERGY NETWORK
CEESEN-BENDER**

HRVATSKA

Nacionalno izvješće o obnovi zgrada – tehničke i ekonomske prepreke

1. Sažetak i preporuke

U Republici Hrvatskoj se posljednjih godina povećala aktivnost obnove višestambenih zgrada, ponajprije zahvaljujući potpori programa EU-a i nacionalnih programa, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost. Međutim, većina radova na obnovi i dalje su djelomični i površinski, dok su sveobuhvatne (dubinske) obnove, koje uključuju integraciju tehničkih sustava i postižu znatne uštede energije, još uvijek rijetke. Financiranje je ključna prepreka, budući da kućanstva uvelike ovise o bespovratnim sredstvima i rijetko podižu kredite zbog visokih kamatnih stopa i niske sposobnosti otplate.

Između 2020. i 2023. godine građevinski troškovi porasli su za 40%, potrošačke cijene za 23%, a troškovi rada za 27% [1] [2] [3]. U isto vrijeme, EURIBOR je porastao s negativnih razina na gotovo 4%, što je obeshrabilo zaduživanje [4]. Iako bespovratna sredstva mogu pokriti 60–80% troškova obnove, potražnja daleko nadmašuje ponudu, a razdoblja kada će se javni pozivi raspisati su nepredvidiva. Tržište također pati od nedostatka kvalificirane radne snage, preopterećenih građevinskih tvrtki i nekvalitetnih radova neovlaštenih izvođača. Uz to, administrativni teret za jedinice lokalne samouprave dodatno usporava provedbu projekata obnove.

Ključne preporuke:

- 1. Povećati učestalost i predvidljivost raspodjele bespovratnih sredstava** – točniji datumi objave i uvođenje stabilnog kalendara raspisivanja javnih poziva za dodjelu bespovratnih sredstava unaprijed bi omogućilo bolje planiranje svim sudionicima. To bi također pomoglo u ublažavanju nedostatka radne snage, jer bi se radni resursi mogli ravnomjernije rasporediti, umjesto da dostižu vrhunac kada se pozivi iznenada otvore.
- 2. Osigurati fleksibilne i inkluzivne mogućnosti financiranja** – poput duljih rokova otplate, odgođenih planova plaćanja ili financijskih modela usklađenih s financijskim mogućnostima stanara. Ciljana financijska pomoć ili subvencije za kućanstva s niskim primanjima omogućile bi pristupačniju obnovu i dopustile svim stanařima da imaju koristi.
- 3. Jačati podizanje svijesti, osposobljavanje i tehničku podršku** – to uključuje radionice o procesima obnove, energetske ućinkovitosti u višestambenim zgradama, održivim energetskim praksama, problemima energetskog siromaštva, energetskim zajednicama i o upravljanju projektima obnove.
- 4. Provesti poticajne i regulatorne mjere koje daju prednost kućanstvima s niskim primanjima** – na primjer, pojednostavljivanje procesa izdavanja dozvola, nudeći porezne poticaje za energetske ućinkovita poboljšanja ili uspostavljanje minimalnih standarda obnove. Ovo treba kombinirati s jaćim mehanizmima kontrole kvalitete kako bi se osiguralo da obnove izvode ovlašćeni profesionalci koji ispunjavaju suvremene standarde kvalitete.

2. Pregled obnove zgrada u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj prevladavaju djelomične energetske obnove, dok su sveobuhvatne (dubinske) obnove još uvijek iznimka. Najčešće mjere uključuju zamjenu prozora i vrata, izolaciju fasada i tavana, zamjenu krovova i djelomičnu nadogradnju sustava grijanja. Ovi radovi obično se provode u slučaju kvarova sustava ili kod vidljivih oštećenja, umjesto kao dio planirane, dugoročne strategije. Iako su tehnički izvedive, sveobuhvatne obnove, koje uključuju cjelovitu nadogradnju ovojnice zgrade, zamjenu sustava, temeljne radove i obnovljive izvore energije, rijetko se provode zbog visokih početnih troškova i nedostatka održivog financiranja.

Procijenjeni prosječni trošak sveobuhvatne obnove iznosi 400–450 €/m² (informacije stručnjaka, 2024.), što je visoko u usporedbi s prosječnim prihodima kućanstava. Između 2020. i 2023. godine troškovi građenja porasli su za 40%, dok su plaće porasle samo 27%, a potrošačke cijene za 23% [1]. Istodobno se EURIBOR povisio s negativnih vrijednosti na gotovo 4% do 2023. godine, što je značajno povećalo troškove zaduživanja [1]. Kao rezultat toga, podizanje kredita je zanemarivo, a kućanstva se u velikoj mjeri oslanjaju na subvencije ili osobnu uštedevinu za financiranje obnove.

Programi subvencija koje financiraju država i Mehanizam za oporavak i otpornost mogu pokriti 60–80% troškova obnove, no potražnja daleko nadmašuje ponudu. Javni pozivi su često pretrpani zahtjevima u roku od nekoliko dana, zbog čega mnoge prihvatljive zgrade ostanu bez subvencija. Nepredvidljivost rasporeda javnih poziva također stvara nestabilnost na građevinskom tržištu, uzrokujući privremeni porast aktivnosti koji je praćen razdobljima mirovanja. Nadalje, resursi su koncentrirani u većim urbanim središtima poput Zagreba, dok manjim jedinicama lokalne samouprave često nedostaje tehnički i administrativni kapacitet za pripremu i upravljanje projektima obnove. Posljedica je sve veći jaz između regija: one s boljim institucijama (kao Međimurska) imaju više obnova, dok ostale sve više zaostaju.

3. Motivacija vlasnika stanova u višestambenim zgradama

U Republici Hrvatskoj se odluke o obnovi prvenstveno donose na temelju dostupnosti bespovratnih sredstava i financijske isplativosti projekta obnove. Vlasnici stanova i predstavnici ili upravitelji zgrada najaktivniji su tijekom trajanja poziva za dodjelu bespovratnih sredstava, dok su obnove financirane kreditima još uvijek rijetke.

Ključni motivacijski čimbenici, prema mišljenju stručnjaka, su:

- dostupnost bespovratnih sredstava,
- smanjenje mjesečnih životnih troškova,
- ušteda energije,
- popravak neispravnih sustava (npr. grijanje, vodovod, kanalizacija),
- uklanjanje loših i opasnih dijelova konstrukcijske (npr. krovovi, balkoni, nosivi zidovi),
- poboljšanje estetike zgrade,
- povećanje tržišne vrijednosti nekretnine.

Značajno je da stručnjaci nisu prednost dali drugim potencijalnim motivacijskim čimbenicima, kao što su smanjenje stakleničkih plinova, poboljšanje unutarnje klima ili rješavanje nekvalitetnih životnih uvjeta.

U praksi su obnove tipično reaktivne, pokreću ih ili kvarovi sustava ili najava značajnih subvencija. Iako čimbenici poput estetike i vrijednosti nekretnine igraju ulogu, dominantna motivacija nedvojbeno su subvencije, hitni sigurnosni problemi i troškovi. Posljedično, klima i strateško dugoročno planiranje ostaju u drugom planu.

4. Prepreke obnovi višestambenih zgrada

Financijska situacija

Financiranje predstavlja glavnu prepreku. Iako subvencije pokrivaju do 80% troškova, javni pozivi su preopterećeni zahtjevima i nepredvidivi. Zbog procjene visokog rizika i ograničenih jamstava, banke nerado ulaze u kreditiranje obnove zgrada. Kućanstva nerado podižu kredite s obzirom na niska primanja, visoke kamatne stope i neizvjesnost povrata ulaganja. Između 2020. i 2023. godine troškovi građenja porasli su 40%, značajno nadmašivši rast potrošačkih cijena od 23% i porast plaća od 27%, čime je narušena pristupačnost [1]. Porast EURIBOR-a na gotovo 4% do 2023. godine dodatno je pogoršalo situaciju [1].

Prepreke nižeg prioriteta: Svijest o dostupnim subvencijama nije identificirana kao glavni problem, budući da su informacije o javnim pozivima relativno široko rasprostranjene. Iako su inovativni financijski instrumenti spomenuti, smatraju se sekundarnim u odnosu na temeljni nedostatak pristupačnog financiranja i neredovito raspisivanje javnih poziva za dodjelu bespovratnih sredstava.

Tržišna situacija

Tržište obnove je fragmentirano i nestabilno. Zbog velike potražnje koja nadmašuje kapacitete javnih poziva privremeno se povećavaju aktivnosti u obnovi, nakon kojih slijede razdoblja mirovanja. Jedinice lokalne samouprave često nemaju administrativni kapacitet za pripremu projekata, dok se predstavnici suvlasnika i upravitelji zgrada bore sa složenim birokratskim procedurama. Nadalje, osiguranje kvalitete je slabo, budući da mnoge radove obnove izvode neovlašteni izvođači.

Prepreke nižeg prioriteta: Dostupnost pozitivnih primjera nije smatrana kritičnom preprekom, budući da demonstracijski projekti ipak postoje. Slično tome, iako su sustavi podrške formalno uspostavljeni, oni su preopterećeni; primarni problem nije njihov izostanak, već njihov nedovoljan kapacitet da zadovolje potražnju.

Tehnička situacija

Nedostaci radne snage su ozbiljni. Stručnjaci su istaknuli nedostatak kvalificiranih radnika na licu mjesta, uz ograničenu dostupnost građevinskih tvrtki specijaliziranih za obnovu. Često se radovi obavljaju putem neovlaštenih izvođača, što rezultira lošom kvalitetom. Dostupnost specijaliziranih projekatara (npr. za grijanje, ventilaciju i klimatizaciju, elektroinstalacije i konstrukcijske radove) također je nedovoljna, osobito tijekom razdoblja povećane potražnje.

Prepreke nižeg prioriteta: Uloge konzultanata i voditelja gradilišta spomenute su, ali nisu viđene kao primarne kritične prepreke. Glavno ograničenje leži u kvalificiranoj radnoj snazi i certificiranim tvrtkama, a ne u savjetodavnim ili nadzornim funkcijama.

Ostali/društveni čimbenici

Vlasnici stanova i dalje su dosta ovisni o subvencijama, budući da je rijetko tko voljan ili u mogućnosti financirati obnovu bez bespovratnih sredstava. Korisnost ušteda energije gubi se na otplatama kredita i drugim troškovima. Klimatske prednosti i estetika igraju tek marginalnu ulogu u donošenju odluka.

Prepreke nižeg prioriteta: Opća svijest o obnovi nije smatrana preprekom, budući su mnoga kućanstva već informirana. Iako su inovativna tehnološka rješenja priznata, smatrana su sekundarnom brigom, pri čemu glavne prepreke ostaju financiranje i radna snaga.

5. Kontekst energetske siromaštva

Iako je energetska siromaštvo definirano hrvatskim zakonodavstvom u ožujku 2025., praćenje je i dalje nedovoljno i fragmentirano. Primarna mjera potpore je mjesečna naknada od 70 eura za ranjive potrošače energije, koja pokriva troškove električne energije i grijanja. Međutim, ova mjera nije povezana s obnovom i ne pruža strukturna poboljšanja kvalitete stanovanja.

Posljedično, energetska siromašna kućanstva ostaju isključena iz programa obnove, koji obično zahtijevaju da vlasnici stanova s predstavnikom suvlasnika ili upraviteljem zgrada sudjeluju u sufinanciranju i podnose zahtjeve za bespovratna sredstva. S obzirom na to da ne postoji sveobuhvatni nacionalni okvir, otežano je učinkovito usmjeravanje programa obnove na one kojima je najpotrebnije.

6. Pozadina i metodologija

Nalazi prikazani u ovom izvješću temelje se na procjenama stručnjaka prikupljenim putem strukturiranog upitnika u proljeće 2024. godine. Odgovori su analizirani kako bi se identificirale najrelevantnije prepreke i motivacije, a rezultate su potvrdili i saželi Društvo za oblikovanje održivog razvoja (DOOR) i Međimurska energetska agencija d.o.o. (MENEa), te konsolidirao Energetska agencija regije Tartu (TREA) u studenom 2024. godine.

Ovo nacionalno izvješće čini dio Isporučevine 3.2 – “Izvješća o tehničkim i ekonomskim preprekama obnove višestambenih zgrada u pet pilot zemalja i zemljama Srednje i Istočne Europe (SIE)”, izrađenog u sklopu projekta CEESEN-BENDER. Izvješće na razini SIE pruža komparativnu analizu nalaza iz svih pilot zemalja, ističući sličnosti i razlike u praksama, preprekama i politikama energetske obnove.

Reference:

- [1] Eurostat. (bez datuma). Proizvođački troškovi ili cijene u građevinarstvu, nove stambene zgrade – godišnji podaci. Preuzeto 6. veljače 2025 s mrežne stranice: doi.org/10.2908/STS_COPI_A
- [2] Eurostat. (bez datuma). Troškovi rada po satu (NACE Rev. 2, Sekcije B do S). Preuzeto 24. siječnja 2025. s mrežne stranice: doi.org/10.2908/LC_LCI_LEV
- [3] Eurostat. (bez datuma). HICP – godišnji podaci (prosječni indeks i stopa promjene). Preuzeto 6. veljače 2025. s mrežne stranice: doi.org/10.2908/PRC_HICP_AIND
- [4] Bank of Finland. (bez datuma). Prosječna 12-mjesečna EURIBOR stopa. Preuzeto 6. veljače 2025. s mrežne stranice: suomenpankki.fi/en/statistics/data-and-charts/interest-rates/charts/korot_kuviot_en/euriborkorot_kk_chrt_en



**Co-funded by
the European Union**

Projekt CEESEN-BENDER dobio je sredstva iz Programa Europske unije za okoliš i klimatske aktivnosti (LIFE 2021.-2027.) prema Ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava br. LIFE 101120994. Informacije i stavovi izneseni u ovom materijalu pripadaju autoru(ima) i ne odražavaju nužno službeno mišljenje Europske unije ili CINEA-e. Za njih se ne mogu smatrati odgovornima ni Europska unija ni tijelo koje dodjeljuje potporu.



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Ovaj projekt sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske. Stajališta izražena u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Društva za oblikovanje održivog razvoja i ne odražavaju nužno stajalište Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.