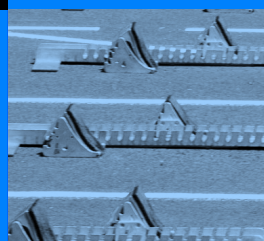
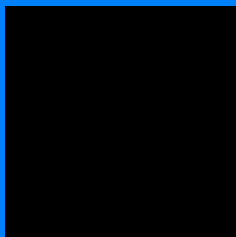
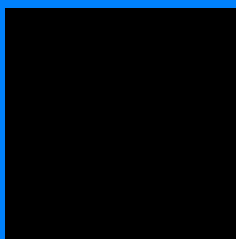


Zamówienia publiczne w Industrial Accelerator Act

Jak stworzyć europejski rynek dla czystego przemysłu?

Maciej Lipiński, Aneta Stefańczyk, Aleksander Śniegocki

Warszawa 2026



© Fundacja Instytut Reform, 2026

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Maciej Lipiński, Aneta Stefańczyk, Aleksander Śniegocki

Redakcja

Jacek Karaczun

Opracowanie graficzne

Sylwia Niedaszkowska

Data publikacji

Lipiec 2026

Rekomendowane cytowanie

Lipiński, M., Stefańczyk, A., Śniegocki, A. (2026), *Zamówienia publiczne w Industrial Accelerator Act.*

Jak stworzyć europejski rynek dla czystego przemysłu?, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Źródło fotografii na okładce: stefanschurr/iStock

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

REFORM

**Instytut Reform to niezależny think tank, którego celem jest ciągłe
doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie.**

**Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie
transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.**

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Kryteria zielonych produktów i kraju pochodzenia jako narzędzia polityki przemysłowej.....	6
2.1 Zielone zamówienia publiczne w transformacji przemysłu	6
2.2 Kryterium pochodzenia produktu i local content	8
3. Wymogi dot. zamówień publicznych w IAA – treść regulacji i potencjalne wyzwania.....	10
3.1 Wymogi dla zamówień publicznych w IAA – regulacja	10
3.2 Wyzwania wdrażania IAA w obecnym kształcie	12
4. Polski przemysł wobec wymogów IAA.....	14
4.1 Kontekst – polski przemysł na ścieżce szybkiego rozwoju	14
4.2 W kierunku polskiej odpowiedzi na IAA	15
5. Podsumowanie i rekomendacje.....	19
5.1 Rekomendacje dla UE	19
5.2 Rekomendacje dla Polski	20

1. Wprowadzenie

Po kryzysie energetycznym na rynku paliw kopalnych, wywołanym pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę w 2022 r., przemysł krajów Unii Europejskiej znalazł się w trudnej sytuacji. Wyższe ceny paliw kopalnych, wynikające zarówno ze zwiększonej niepewności na rynkach, jak i ze zmiany kierunku dostaw, osłabiły globalną konkurencyjność europejskich firm z sektora przemysłu.

Jednocześnie zyskały na tym inne gospodarki nastawione na eksport towarów, dzięki relatywnie niskim kosztom produkcji oraz inwestycjom w zaawansowane gałęzie przemysłu (takie jak pojazdy elektryczne, baterie i panele fotowoltaiczne). W szczególności dotyczy to Chin, gdzie dodatkowym czynnikiem wspierającym przemysł jest polityka makroekonomiczna państwa, która poprzez utrzymywanie nadwyżek handlowych, niedowartościowanie kursu renminbi, a także subsydia i preferencyjne traktowanie wybranych sektorów eksportowych, stwarza warunki konkurencji odbiegające od zasad gospodarki rynkowej. Stany Zjednoczone wdrożyły zaś ambitny plan finansowania rozwoju nowoczesnych gałęzi przemysłu w ramach Inflation Reduction Act.

Kolejne zakłócenia światowego handlu w wyniku podwyżek cel wprowadzonych przez USA w 2025 r. oraz blokady cieśniny Ormuz podczas wojny amerykańsko-irańskiej w 2026 r. dodatkowo utrudniły warunki funkcjonowania przemysłu. Ponoszenie kosztów inwestycji związanych z transformacją energetyczną stało się dla firm z tego sektora istotnym wyzwaniem.

W warunkach zaostrzających się napięć międzynarodowych, we wrześniu 2023 r. Komisja Europejska zleciła zespołowi Maria Draghiego opracowanie rekomendacji dotyczących realizacji celów UE w obszarze bezpieczeństwa, klimatu oraz ochrony modelu społecznego. Zadanie to wynikało z niezadowolających wyników gospodarczych UE, szoku energetycznego wywołanego rosyjską inwazją na Ukrainę oraz ożywionej polityki przemysłowej Chin i USA. Raport opracowany przez zespół Draghiego wykazał, że Europa potrzebuje "radikalnego zwiększenia inwestycji i pogłębienia integracji". Poziom zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych jest porównywalny do powojennego wysiłku na rzecz odbudowy kontynentu (co najmniej 750 mld euro).

Raport dał impuls do pobudzenia unijnej polityki przemysłowej, przyczyniając się do ogłoszenia *Clean Industrial Deal* (Paktu dla czystego przemysłu). Pakt ma na celu wzmocnienie konkurencyjności europejskiego przemysłu przy jednoczesnym przyspieszeniu transformacji gospodarki w kierunku neutralności klimatycznej. Jedną z jego najważniejszych inicjatyw jest *Industrial Accelerator Act* (IAA)¹, który

¹ ECNO (2026), *Clean Industrial Transition Monitor: Moving to a clean industrial future in Europe*.

ma doprowadzić do stworzenia rynków pionierskich (*lead markets*) dla produktów i technologii niskoemisyjnych. Ma tego dokonać przede wszystkim poprzez kryteria zamówień publicznych stymulujące lokalizację produkcji strategicznych dóbr w UE oraz dekarbonizację przemysłu.

Prace nad tym rozporządzeniem w Parlamencie Europejskim i Radzie znajdują się na etapie oceny w Parlamencie Europejskim i Radzie UE. Publikacja stanowisk i proponowanych poprawek ma nastąpić w trzecim kwartale 2026 r. Od przyjętych rozwiązań będą zależały przyszłe warunki funkcjonowania europejskiego przemysłu. Nowe instrumenty zaproponowane przez unijnych legislatorów mogą wpłynąć zarówno na strukturę wsparcia publicznego i zamówień publicznych, jak i na zasady kształtowania popytu na niskoemisyjne produkty przemysłowe. Regulacja będzie zatem oddziaływać nie tylko na tempo dekarbonizacji, lecz także na konkurencyjność przedsiębiorstw oraz decyzje inwestycyjne podejmowane w całej Unii Europejskiej.

Projekt jest szczególnie istotny dla szeregu podmiotów: przedsiębiorstw z sektorów energochłonnych, producentów technologii niskoemisyjnych, administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie polityki przemysłowej i klimatycznej, instytucji finansujących transformację oraz odbiorców przemysłowych wykorzystujących materiały i produkty niskoemisyjne. Jako że propozycja będzie kształtować ramy funkcjonowania europejskiego przemysłu na wiele kolejnych lat, warto już teraz przeanalizować jej główne założenia oraz potencjalne konsekwencje dla poszczególnych grup.

2. Kryteria zielonych produktów i kraju pochodzenia jako narzędzia polityki przemysłowej

Kluczowe przepisy IAA dotyczą dwóch rozwiązań nastawionych na stymulowanie popytu na wybrane wyroby przemysłowe. Są to kryteria emisyjności dla wybranych produktów (w obecnej propozycji Komisji: stali, cementu i aluminium) w ramach zielonych zamówień publicznych (*green public procurement*) oraz wsparcia produkcji w Europie i zaufanych krajach partnerskich (*Made with Europe*). Kryteria emisyjności i lokalizacji produkcji, choć dotyczą różnych parametrów produktów, to kierują się wspólną logiką, opartą na selektywnym dostępie do rynku. Jej omówienie ułatwi zrozumienie rozwiązań proponowanych w IAA.

2.1. Zielone zamówienia publiczne w transformacji przemysłu

Zielone zamówienia publiczne polegają na zobowiązaniu podmiotów administracji państwowej do uwzględnienia dodatkowych kryteriów przy rozstrzyganiu przetargów, związanych ze spełnianiem przez dany towar lub usługę określonych wymogów środowiskowych lub klimatycznych.

Ich skuteczność jako instrumentu polityki przemysłowej wynika z dużego udziału zamówień publicznych w konsumpcji dóbr i usług. Szacuje się, że w Unii Europejskiej zakupy sektora publicznego stanowią równowartość aż 14% PKB². Ponadto sektor publiczny odpowiada za szczególnie dużą część popytu w niektórych sektorach – m.in. w budownictwie oraz transporcie, które pośrednio generują popyt na cement, stal czy aluminium.

Dzięki temu, poprzez decyzje zakupowe sektor publiczny może świadomie kształtować rynki, w których uczestniczy. W kontekście czystej transformacji przemysłowej instrument ten ma szczególne znaczenie w komercjalizacji rozwiązań zaawansowanych technologicznie, ale jeszcze niekonkurencyjnych kosztowo względem konwencjonalnych technologii produkcji³ (częściowo ze względu na brak niezbędnej infrastruktury lub inne bariery pozakosztowe). Dzięki włączeniu dóbr wytwarzanych za pomocą tych technologii do zakupów publicznych, państwo tworzy na nie stabilny popyt, umożliwiając innowacyjnym przedsiębiorstwom skalowanie działalności, obniżenie kosztów, a co za tym idzie – upowszechnienie technologii na szeroką skalę.

² Sapir, Schraepen & Tagliapietra (2022), "Green Public Procurement: A Neglected Tool in the European Green Deal Toolbox?".

³ Lipiński, M. et al. (2024), Race to the Top for Climate. Building a cooperative US-EU agenda for a globally interoperable clean economy transition

Aby narzędzie to miało szansę skutecznie zadziałać, potrzeba dostatecznie rozwiniętej bazy przedsiębiorstw, które mogłyby skorzystać z zapewnionego w ten sposób wsparcia publicznego. Sektor publiczny powinien zagwarantować także sprzyjające warunki regulacyjne i infrastrukturalne dla prowadzenia działalności we wspieranym sektorze.

Zielone zamówienia publiczne mają tę zaletę, że z jednej strony pozwalają rozwinąć bazę wytwórczą w sektorach strategicznych dla skutecznego przeprowadzenia transformacji energetycznej. Z drugiej zaś strony – w większości przypadków nie wiążą się ze znacznym wzrostem kosztów po stronie państwa. Najczęściej udział „czystych” materiałów w produktach końcowych jest niewielki, dzięki czemu zielone zamówienia publiczne nie będą istotnie podwyższać kosztów dla zamawiającego. Przykładowo, w produkcji samochodu zastąpienie 10% stali i aluminium niskoemisyjnymi odpowiednikami przekłada się na wzrost kosztu o 0,1%, a w 100% wiąże się z podwyżką o 1,2%. W przypadku budynku, zastąpienie betonu, stali i aluminium niskoemisyjnymi substytutami przekłada się na koszt wyższy odpowiednio o 0,2% przy 10% materiałów i 2% przy całościowej zamianie⁴.

⁴ E3G, Industrial Transition Accelerator (2025), Building the EU's Clean Industrial Future: Unlocking Investment through Lead Markets.

Jak uwzględnić kryteria środowiskowe w zamówieniach publicznych?

Zielone kryteria najczęściej uwzględnia się w zamówieniach publicznych na dwa sposoby: albo jako element oceny ofert (wariant 1.), albo jako warunek dopuszczenia do postępowania (wariant 2.). Choć oba podejścia służą realizacji celów strategicznych i klimatycznych, ich wpływ na konkurencję oraz koszty ponoszone przez sektor publiczny może być diametralnie różny.

Wariant 1.: punkty za „zieloność”

W tym modelu wykonawcy otrzymują dodatkowe punkty za rozwiązania bardziej przyjazne dla środowiska. Kryteria ekologiczne stanowią tu jeden z elementów oceny ofert, obok ceny, jakości czy kosztu w całym cyklu życia. Takie rozwiązanie dopuszcza szeroką konkurencję, ponieważ również podmioty niespełniające najwyższych standardów środowiskowych mogą ubiegać się o zamówienie, choć ich szanse na wygraną są odpowiednio mniejsze. Zamawiający zachowuje natomiast możliwość wyboru oferty zapewniającej najlepszą relację jakości do ceny.

Wariant 2.: „zieloność” jako warunek dopuszczenia do postępowania

Znacznie bardziej restrykcyjne podejście, w którym spełnienie określonych wymagań środowiskowych staje się warunkiem udziału w postępowaniu. W praktyce eliminuje z góry wszystkich wykonawców, którzy nie spełniają wskazanych standardów, niezależnie od atrakcyjności ich oferty cenowej. O ile takie rozwiązanie może przyspieszać transformację rynku, o tyle jednocześnie ogranicza liczbę potencjalnych oferentów i zmniejsza presję konkurencyjną. Jednocześnie rygorystyczny charakter tego wariantu może zniechęcać zamawiających do stosowania ambitnych kryteriów środowiskowych w obawie przed brakiem odpowiednich ofert na rynku.

Porównanie: który wariant jest lepszy?

Wariant 2. może prowadzić do nieproporcjonalnego wzrostu kosztów zamówień publicznych. Zawężenie grona wykonawców zwiększa ryzyko wyższych cen, zwłaszcza na rynkach, na których podaż produktów lub usług spełniających rygorystyczne

wymagania środowiskowe pozostaje ograniczona. Efekt ten może być dodatkowo wzmacniany przez wyższe koszty certyfikacji, ograniczoną dostępność surowców oraz mniejszą liczbę składanych ofert. W praktyce zamawiający mogą powszechnie decydować się na stosowanie klauzul pozwalających na odejście od stosowania zielonych kryteriów ze względu na wzrost kosztów lub brak dostępnych ofert na rynku.

Z drugiej strony, Wariant 1. może być niewystarczający do osiągnięcia zakładanych efektów w tych przypadkach, gdy wpływ kryteriów środowiskowych na koszt zakupu jest relatywnie wysoki. W takim razie punkty za „zieloność” (wariant 1.) mogą w praktyce działać jak kryterium dostępowe (wariant 2.), ponieważ będą odpowiadały za dominującą część finalnej oceny ofert.

Dlatego w początkowej fazie rozwoju zielonych zamówień publicznych lepiej wdrożyć wariant 1., gdyż będzie on wspierał cele klimatyczne bez nadmiernego ograniczania konkurencji i nieproporcjonalnego obciążania finansów publicznych. Dotyczy to m.in. stymulowania rynku zielonych materiałów takich jak stal i cement. Jest tak mimo często znacznych różnic cenowych między materiałami zielonymi i konwencjonalnymi. W praktyce zamówienia publiczne rzadko dotyczą bowiem zakupu samych materiałów budowlanych. Znacznie częściej przedmiotem zamówienia jest realizacja całych inwestycji infrastrukturalnych lub zakupu pojazdów, w których koszt materiałów stanowi jedynie niewielką część wartości kontraktu. W efekcie wyższa cena zielonych materiałów ma stosunkowo niewielki wpływ na całkowity koszt zamówienia, co ułatwia uwzględnianie ich w kryteriach oceny ofert.

2.2. Kryterium pochodzenia produktu i local content

Zamówienia publiczne mogą stać się narzędziem polityki przemysłowej także wtedy, gdy włączy się do kryteriów wyboru dostawcy preferencje dotyczące pochodzenia towaru bądź usługi (*local content /Made in X*). Premiują one dodatkowo w procesie przetargowym produkty wytwarzane w danym obszarze geograficznym. Rozwiązanie to wymaga jednak zbilansowania krótkookresowej efektywności ekonomicznej i długookresowych celów rozwoju przemysłowego.

Z perspektywy zamawiającego preferowanie krajowych producentów oznacza zazwyczaj wyższe koszty zakupu, przynajmniej w początkowym okresie. Ograniczenie konkurencji międzynarodowej zmniejsza presję na obniżanie oferowanej ceny, co może być szczególnie problematyczne w sektorach, w których krajowi producenci jeszcze nie potrafią konkurować kosztowo z firmami z zagranicy. W konsekwencji sektor publiczny ponosi dodatkowe wydatki, które stanowią formę pośredniego wsparcia dla rozwoju rodzimych przedsiębiorstw. Jednocześnie, stosowanie kryteriów preferujących krajowe (lub regionalne) pochodzenie produktów może rodzić napięcia handlowe, zwłaszcza na linii zasad Światowej Organizacji Handlu (WTO) czy zobowiązań wynikających z międzynarodowych umów handlowych.

Z drugiej strony, zapewnienie stabilnego popytu generowanego przez zamówienia publiczne może umożliwić przedsiębiorstwom osiągnięcie efektów skali, przyspieszyć proces uczenia się (*learning by doing*) oraz stworzyć podstawy do budowy konkurencyjnego przemysłu w strategicznych sektorach. W takim ujęciu wyższe wydatki publiczne mogą być uzasadnione jako inwestycja w rozwój mocy produkcyjnych, innowacyjność oraz bezpieczeństwo gospodarcze, polegające na uniezależnieniu od importu.

Specyficzną rolę w polityce przemysłowej skierowanej na lokalną produkcję stanowią relacje gospodarcze z Chinami. Gospodarka tego kraju od wielu lat charakteryzuje się strukturalną nadwyżką oszczędności nad inwestycjami krajowymi, której konsekwencją jest utrzymywanie znacznych nadwyżek mocy produkcyjnych i silna orientacja eksportowa. Dotyczy to nie tylko technologii niskoemisyjnych, takich jak panele fotowoltaiczne, baterie czy pojazdy elektryczne, lecz również wielu innych gałęzi przemysłu. Dzięki efektom skali, wzrostowi innowacyjności, relatywnie niskim kosztom pracy oraz wsparciu państwa, chińscy producenci często oferują ceny trudne do zaproponowania przez konkurentów z Europy czy Ameryki Północnej. W takich warunkach preferencje zakupowe mogą być postrzegane nie tyle jako klasyczny protekcjonizm, ile jako instrument przeciwdziałania trwałym nierównowagom strukturalnym na rynku światowym. Stosowanie tego rozwiązania wymaga jednak zachowania ostrożności, aby wsparcie dla rozwoju krajowego przemysłu nie prowadziło do trwałego wzrostu kosztów dla sektora publicznego ani eskalacji konfliktów handlowych.

Aby wdrażane instrumenty polityki przemysłowej mogły odnieść zamierzony skutek, powinny być podyktowane specyfiką wspieranego sektora. Mario Draghi w raporcie z 2024 roku na temat konkurencyjności Unii Europejskiej⁵ sugeruje podział produkcji przemysłowej na cztery grupy oraz uzależnienie wsparcia publicznego od pozycji europejskich producentów na globalnych rynkach i celów strategicznych UE.

⁵ Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Tabela 1. Rekomendowane instrumenty wsparcia w zależności od charakterystyki przemysłu

Charakterystyka sektora	Rekomendowana strategia sektora publicznego
Sektory, w których przewaga kosztowa konkurentów nad UE jest zbyt duża , aby europejscy producenci mogli skutecznie konkurować.	- Import niezbędnych technologii. - Pozostawienie finansowania rozwoju w gestii podatników państw eksporterów. - Dywersyfikacja dostaw w celu ograniczenia ryzyka nadmiernych zależności.
Sektory, w których UE przywiązuje dużą wagę do miejsca produkcji (aby chronić miejsca pracy przed nieuczciwą konkurencją), pozostając jednocześnie obojętną wobec źródła pochodzenia technologii.	- Zachęcanie do napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). - Stosowanie instrumentów polityki handlowej kompensujących przewagę kosztową wynikającą z zagranicznych subsydiów.
Sektory, w których utrzymanie kluczowych kompetencji technologicznych oraz mocy produkcyjnych przez unijne przedsiębiorstwa jest interesem strategicznym, gdyż umożliwia szybkie zwiększenie produkcji w przypadku napięć geopolitycznych.	- Zwiększenie długookresowej opłacalności nowych inwestycji w Europie, na przykład poprzez stosowanie wymogów dotyczących lokalnego udziału w produkcji (<i>local content</i>). - Zapewnienie minimalnego poziomu suwerenności technologicznej, np. poprzez zobowiązanie zagranicznych przedsiębiorstw podejmujących produkcję w Europie do tworzenia wspólnych przedsięwzięć z lokalnymi partnerami. - Okresowa rewizja sektorów uznawanych za strategiczne, np. ze względu na kwestie bezpieczeństwa.
Branże, w których UE ma przewagę innowacyjną i dostrzega wysoki potencjał przyszłego wzrostu.	Stosowanie pełnego zakresu środków ograniczających handel zagraniczny do czasu, aż dana branża osiągnie wystarczającą skalę.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu M. Dragiego (2024).

3. Wymogi dot. zamówień publicznych w IAA – treść regulacji i potencjalne wyzwania

3.1. Wymogi dla zamówień publicznych w IAA – regulacja

Celem IAA jest stworzenie rynków pionierskich (*lead markets*) dla produktów w sektorach strategicznych poprzez ustanowienie wymogów dotyczących unijnego pochodzenia lub niskiej emisyjności w kontekście zamówień publicznych. Wprowadza on także wymogi dopuszczalności bezpośrednich inwestycji zagranicznych w strategicznych sektorach produkcji. Oprócz tego, zawiera przepisy dot. przyspieszenia procedur wydawania pozwoleń w procesach inwestycyjnych, jednak te nie są przedmiotem niniejszej publikacji. Akt obowiązywać ma w procedurach zamówień publicznych objętych Dyrektywami: [2014/23/UE](#), [2014/24/UE](#) lub [2014/25/UE](#).

Rdzeniem IAA w zakresie zamówień publicznych są następujące wymogi:

- Podmiot zamawiający jest zobowiązany do wykluczania ofert od wykonawców kontrolowanych przez podmioty z krajów trzecich, które nie zawarły z UE umowy gwarantującej dostęp do rynku zamówień,
- Podmiot zamawiający jest zobowiązany do stosowania wymogów **unijnego pochodzenia i niskiej emisyjności**, zgodnie z kryteriami określonymi w **Załącznikach II i III** do IAA. Szczególnie istotne jest, aby dobra spełniające owe kryteria w ofertach zakładały udział przynajmniej:
 - ♦ 25% niskoemisyjnej stali dla produktów stalowych i w istotnym stopniu opartych na stali,
 - ♦ 5% niskoemisyjnego betonu i zaprawy o pochodzeniu unijnym dla produktów w istotnym stopniu opartych na cemencie/zaprawie oraz dla cementu i klinkieru wykorzystywanego w ich produkcji,
 - ♦ 25% niskoemisyjnego aluminium o pochodzeniu unijnym dla produktów z aluminium i w istotnym stopniu opartych na aluminium.

Wyjątki od obowiązku stosowania kryteriów emisyjności i pochodzenia są dopuszczalne w sytuacji np.: braku alternatywnych dostawców lub produktów, powtarzającego się braku odpowiednich ofert w przetargach lub nieproporcjonalnych kosztów przekraczających 25% wartości. W tej ostatniej kwestii problemem może być fakt, że w większości zaawansowanych sektorów produkcji w Europie różnica w kosztach na korzyść Chin już teraz przekracza przewidziany w IAA próg proporcjonalności kosztów⁶.

⁶ Zob. Międzynarodowa Agencja Energii, *Energy Technology Perspectives 2026*, str. 38-40 [Energy Technology Perspectives 2026 – Analysis](#) - IEA

IAA wprowadza także analogiczne kryteria dot. procedur zamówień publicznych i aukcji w sektorach objętych [rozporządzeniem \(UE\) 2024/1735 \(NZIA\)](#).

Wymogi niskoemisyjności

IAA opiera definicje produktów o niskim śladzie węglowym o odniesienia do aktów delegowanych, wydawanych na podstawie [rozporządzenia 2024/1781 ws. ekoprojektu](#) lub [rozporządzenia 2024/3110](#) (produkty budowlane) oraz kryteriów Europejskiej Oceny Technicznej. IAA upoważnia także Komisję do wydawania aktów delegowanych zawierających niewiążące wytyczne dla innych kategorii produktów przemysłowych. System monitorowania emisji opierać ma się na zasadach wynikających z aktów wykonawczych i delegowanych do [Dyrektywy 2003/87/EC \(ETS\)](#) oraz [Rozporządzenia CBAM](#).

Wymogi pochodzenia z UE

Artykuł 7 (a–c) IAA określa warunki uznania towaru za pochodzący z UE w sposób tożsamy z warunkami określonymi w Unijnym Kodeksie Celnym ([Rozporządzenie \(UE\) nr 952/2013](#)), a więc za unijne uznaje towary należące do jednej z następujących kategorii:

- towary całkowicie uzyskane na obszarze celnym Unii, w których skład nie wchodzi towary przywiezione z krajów lub terytoriów znajdujących się poza tym obszarem;
- towary wprowadzone na obszar celny Unii z krajów lub terytoriów znajdujących się poza tym obszarem i dopuszczone do obrotu;
- towary uzyskane lub wyprodukowane w obszarze celnym Unii wyłącznie z towarów, o których mowa w lit. b) lub z towarów, o których mowa w lit. a) i b);

Akt zrównuje dobra pochodzące z krajów trzecich, z którymi Unia zawarła odpowiednie umowy (np. *Government Procurement Agreement* – GPA lub umowy o wolnym handlu) z pochodzącymi z UE, w zakresie zamówień publicznych i innych interwencji publicznych. IAA zastrzega dla Komisji mechanizm zabezpieczający w postaci prawa do wyłączenia tego statusu aktem delegowanym w razie naruszenia przez państwo trzecie stosownej umowy, w zakresie objętym wyłączeniami we właściwej umowie handlowej lub w celu uniknięcia zależności zagrażających bezpieczeństwu dostaw. Ostatni powód ma formułę otwartą na interpretację, co z jednej strony daje UE elastyczność, ale z drugiej może podważać pewność obrotu dla partnerów handlowych.

Wymogi dot. inwestycji zagranicznych

IAA wprowadza mechanizmy weryfikacji inwestycji o wartości powyżej 100 mln euro we wschodzących strategicznych sektorach produkcji (m.in. baterie, pojazdy elektryczne, obróbka i recykling materiałów krytycznych), gdzie ponad 40% globalnych mocy produkcyjnych znajduje się w państwie trzecim, którego inwestor jest podmiotem. Takie inwestycje będą sprawdzane przez wyznaczone organy państw członkowskich pod kątem 6 kryteriów, z których należy spełnić minimum 4:

- Inwestor z kraju trzeciego kontroluje nie więcej niż 49% udziałów w inwestycji lub aktywach na terenie UE,
- Inwestor uczestniczy w joint-venture z co najmniej 1 podmiotem z UE i nie kontroluje zarazem więcej niż 49% udziałów w każdym z unijnych podmiotów uczestniczących w danym joint-venture,

- Inwestycja przewiduje umowne zobowiązanie do transferu praw licencyjnych, know-how oraz własności intelektualnej do podmiotu inwestycji w UE, a analogiczne prawa wytworzone w toku inwestycji pozostają jej własnością,
- Inwestor przeznacza rocznie minimum 1% przychodu inwestycji brutto na badania i rozwój na terenie UE, stosownie do wielkości swojego udziału,
- Co najmniej 50% pracowników z UE we wszystkich kategoriach pracowników zatrudnionych w inwestycji,
- Inwestor przygotowuje strategię rozwoju łańcuchów dostaw w UE i pozyskuje min. 30% substratów do produkcji z rynku UE.

Inwestor jest zobowiązany do notyfikowania właściwemu organowi krajowemu każdej inwestycji mogącej wymagać oceny, a organ powinien dokonać oceny dopuszczalności i przekazania notyfikacji Komisji Europejskiej w ciągu 30 dni od jej otrzymania. Komisja w ciągu 30 dni od otrzymania notyfikacji od organu krajowego powinna zaś wydać opinię o dopuszczalności inwestycji. W razie pozytywnej odpowiedzi KE lub upływu terminu, organ krajowy powinien wydać opinię o dopuszczalności inwestycji w ciągu 60 lub maks. 75 dni od otrzymania notyfikacji od inwestora. W praktyce oznacza to, że dla oszczędności czasu w oczekiwaniu na opinie Komisji organ krajowy powinien prowadzić własne dochodzenie ws. inwestycji.

3.2. Wyzwania wdrażania IAA w obecnym kształcie

Rygorystyczne kryteria tylko na papierze? Wyłączenia a dodatkowe punkty w przetargach

Proponowane przez Komisję Europejską wymogi IAA opierają się na mechanizmach wykluczenia z góry podmiotów i dóbr niespełniających kryteriów z procedur przetargowych. Kryteria te, znane już z NZIA, mogą wprawdzie być silnym impulsem dla rozwoju produkcji w UE oraz redukcji emisyjności produktów i usług na potrzeby rynku UE, ale na kluczowym, początkowym etapie rozwoju rynku zielonych i europejskich zamówień publicznych mogą wykluczyć z niego wielu potencjalnych dostawców.

Prawdopodobieństwo to rośnie wskutek relatywnie niskich wymogów udziału procentowego zielonych lub unijnych dóbr określonych w załącznikach. Może się okazać, że gwarantowane kwoty są z jednej strony zbyt małe, by uzasadnić natychmiastowe inwestycje w modernizację dla dużych podmiotów, ale jednocześnie zapotrzebowanie przerośnie wydolność już istniejących linii produkcyjnych i dostawców czystych/unijnych dóbr.

Dostępność klauzul wyłączających stosowanie kryteriów IAA, zwłaszcza z powodu nieproporcjonalnych kosztów ma potencjał, by być zachętą do ich nadużywania. Lepszym rozwiązaniem może okazać się wprowadzenie preferencyjnego traktowania dóbr spełniających kryteria pochodzenia/emisyjności na etapie oceny ofert w ramach zamówień publicznych, co zapewniłoby faktyczną przewagę konkurencyjną odpowiednim dostawcom przy minimalizacji ryzyka nadmiernego ograniczania dostępu do rynku lub braku odpowiednich ofert. W takiej sytuacji dodatkowe punkty za spełnienie kryteriów powinny być stosowane bez opcji wyłączeń, ale na zasadzie proporcjonalności i ustalonej wagi punktowej wskazanych kryteriów⁷.

⁷ Zob. też omówienie wad i zalet różnych wariantów wdrożenia zielonych zamówień publicznych w [ramce na str. 7](#).

Dodatkowym problemem jest niekompletność definicji bezemisyjności, szczególnie dla stali. Obecnie opierają się na odesłaniach do innych aktów, z których część (wymogi ekoprojektu dla stali) nie jest jeszcze gotowa. To z kolei utrudnia ocenę wpływu regulacji na właściwe rynki.

Ryzykowne połączenie wymogów wobec BIZ i podejścia „Made with Europe”

Wymogi dot. inwestycji zagranicznych wprowadzone w Rozdziale IV IAA w połączeniu z wymogami dot. zamówień publicznych oraz definicją kryterium pochodzenia preferencyjną dla państw posiadających umowy handlowe z UE rodzą dodatkowe ryzyko. Wyłączenie inwestorów i inwestycji z państw partnerskich (partnerstwo ekonomiczne, FTA z UE) spod wymogów dot. inwestycji powoduje, że dla inwestorów z krajów trzecich korzystniejsze może się okazać omijanie wymogów poprzez lokowanie strategicznych inwestycji w krajach partnerskich, a nie w samej UE.

Z tego względu UE, w porozumieniu z państwami partnerskimi, powinna opracować ujednolicone podejście do oceny inwestycji w taki sposób, by nie tylko zapobiec omijaniu przepisów IAA przez inwestorów, ale także by zapewnić samym państwom partnerskim podobne korzyści w zakresie zatrudnienia i łańcuchów dostaw jak krajom UE. Potencjalne rozwiązanie to mogłoby przybrać postać mechanizmu typu opt-in opartego na zasadzie wzajemności.

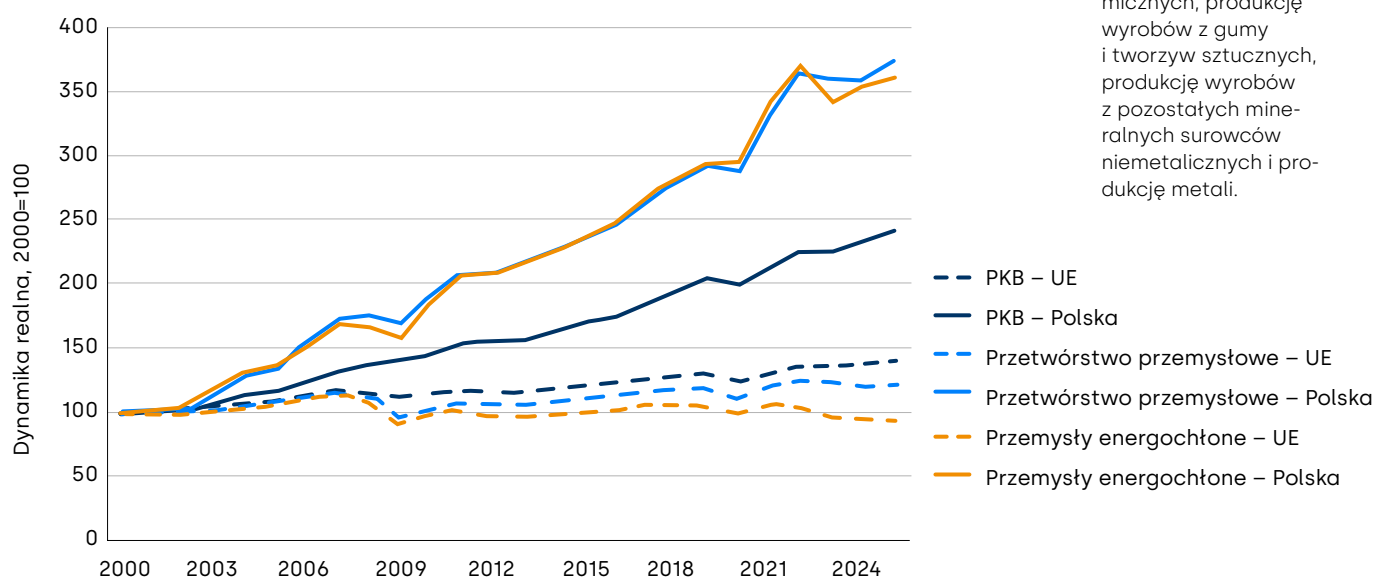
4. Polski przemysł wobec wymogów IAA

4.1. Kontekst – polski przemysł na ścieżce szybkiego rozwoju

W ostatnich dekadach polska gospodarka rosła zdecydowanie szybciej niż unijna – średnio o 3,6% rocznie w porównaniu do 1,4% w całej UE. Był to rezultat przede wszystkim dostosowań strukturalnych po okresie komunizmu – nadrobienia strat w zakresie produktywności pracy, stopy inwestycji czy kompozycji sektorowej. Na dynamikę tych zmian istotnie wpłynęły środki rozwojowe z UE, a także inwestycje z zagranicy.

Jeszcze większa różnica w tempie wzrostu między Polską a Unią Europejską dotyczy produkcji przemysłowej. Średniorocznie w ostatnich 25 latach wzrastała ona w naszym kraju o blisko 5,4%, a w całej Unii – zaledwie o 0,8%. Co więcej, produkcja branż energochłonnych⁸ w tym samym czasie rosła w Polsce w tempie zbliżonym do całego przemysłu, podczas gdy w UE spadła o ok. 6,5%.

Wykres 1. Polski PKB i produkcja w przemyśle rośnie znacznie szybciej niż średnio w całej Unii Europejskiej, także w sektorach energochłonnych.

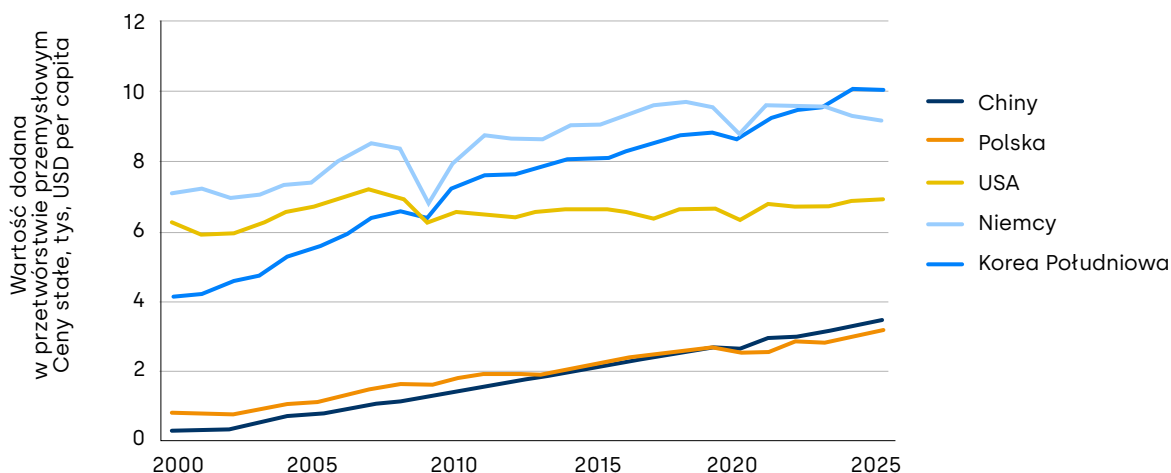


⁸ W tym opracowaniu do sektorów energochłonnych zaliczono: produkcję papieru i wyrobów z papieru, produkcję chemikaliów i wyrobów chemicznych, produkcję wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, produkcję wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych i produkcję metali.

Źródło: Opracowanie własne na bazie danych Eurostatu.

W konsekwencji udział polskiego przemysłu w całości produkcji przemysłowej obecnych 27 państw członkowskich Unii Europejskiej wzrósł z 1,8% w 2000 r. do 4,8% w 2023 r. Jeszcze większy wzrost udziału odnotowały przemysły energochłonne – z 2,1% do 5,7%.

Wykres 2. Wartość dodana w przemyśle na osobę wzrasta w Polsce w tempie porównywalnym do Chin, choć pozostaje znacznie niższa niż w Niemczech czy USA



Źródło: Opracowanie własne na bazie danych Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Mimo szybkiego wzrostu wartość dodana polskiego przemysłu przetwórczego w przeliczeniu na jednego mieszkańca pozostaje zdecydowanie niższa niż w dojrzałych gospodarkach rozwiniętych, dla których eksport produkcji przemysłowej jest ważnym czynnikiem wzrostu – takich jak USA czy Niemcy. W 2025 roku wskaźnik ten był w Polsce prawie dwukrotnie niższy niż w USA i blisko trzykrotnie niższy niż w Niemczech czy Korei Południowej.

Pozycja Polski była natomiast zbliżona do Chin, choć wartość dodana przemysłu przetwórczego na osobę była w naszym kraju niższa o 10% w 2025 r. W obydwu przypadkach występował jednak wyraźny trend wzrostowy, czym różni się one od innych dojrzałych gospodarek, gdzie – szczególnie po pandemii koronawirusa w 2020 r. – tempo zmian zdecydowanie spowolniło. Wyjątek pod tym względem stanowi Korea Południowa, która nie tylko zwiększała wartość produkcji przemysłowej na mieszkańca szybciej niż którekolwiek z pozostałych państw w zestawieniu, ale też zdołała utrzymać wysokie tempo wzrostu w ostatnich latach (głównie za sprawą produkcji elektroniki i półprzewodników).

4.2. W kierunku polskiej odpowiedzi na IAA

Wnioski z wdrażania NZIA

Net-Zero Industry Act (NZIA) wprowadził szereg narzędzi wsparcia strategicznych sektorów, w tym poprzez procedury zamówień publicznych (kryteria pozacenowe). Polska wdrożyła część rozwiązań zawartych w NZIA, a z wprowadzeniem innych spóźnia się – np. identyfikacją projektów strategicznych czy obszarami przyspieszonego rozwoju technologii net-zero. To 2-letnie opóźnienie niweluje w praktyce cel przyświecający zarówno NZIA, jak i IAA – tworzenia rynków pionierskich w stra-

tegicznych sektorach. Z tego powodu wciąż brakuje właściwych rozwiązań i ram instytucjonalnych do stosowania kryteriów pozacenowych, określonych w NZIA – a to stawia pod znakiem zapytania możliwość prowadzenia polskich przetargów i aukcji w sektorach bezemisyjnych w zgodzie z przepisami rozporządzenia.

Tymczasem Niemcy, Hiszpania czy Włochy zdołały już w znacznym stopniu przygotować środowisko do wdrożenia NZIA, m.in. poprzez:

- Integrację założeń NZIA w krajowych programach wsparcia inwestycyjnego i pomocy publicznej,
- Wyznaczenie przyspieszonych procedur pokoleniowych i obszarów przyspieszonego rozwoju technologii bezemisyjnych,
- Dostosowanie modeli aukcji wodorowych i OZE do wymogów NZIA i ram CISAF (Hiszpania).

Z jak dotąd nieskutecznego w praktyce wdrożenia NZIA należy zatem wyciągnąć lekcję, że choć z założenia unijne rozporządzenia bezpośrednio przekładają się na polskie prawo, to w praktyce nie mogą przynieść efektów w razie braku odpowiednich działań legislacyjnych oraz instytucjonalnych na poziomie krajowym. Polskie władze oraz instytucje odpowiedzialne za zamówienia publiczne muszą wytworzyć ramy organizacyjne, procedury i narzędzia umożliwiające faktyczne realizowanie przepisów. Wymaga to zarówno dalszej nowelizacji prawa zamówień publicznych, Polityki Zakupowej Państwa 2026–2029, ustawy o OZE (w zakresie kryteriów dla aukcji) oraz odpowiednich aktów wykonawczych. Brakuje także ram dla technologii CCS wspieranej w NZIA i IAA. Do uzupełnienia tej luki potrzeba prawdopodobnie zmian w ustawach – o prawie geologicznym i górniczym, prawie ochrony środowiska. Należałoby także stworzyć przepisy dla infrastruktury do przesyłu CO₂.

Działania podażowe

Oprócz zmian prawnych oraz instytucjonalizacji kryteriów IAA konieczne jest także stymulowanie faktycznej podaży zielonych materiałów na polskim rynku. W tym celu należy opracować konkretną strategię wsparcia rozwoju rynków pionierskich i niezbędnej infrastruktury oraz zapewnić takie wsparcie w zakresie m.in:

- dofinansowania inwestycji w dekarbonizację,
- regulacji sprzyjających obniżce kosztów energii i kapitału,
- dofinansowania inwestycji infrastrukturalnych oraz wsparcia badań i rozwoju,
- inwestycji w kapitał ludzki i rozwój kompetencji.

Działania te postulują już liczni interesariusze zrzeszeni w [Pakcie dla polskiego przemysłu](#), wysuwając postulaty: jak najszybszego stworzenia efektywnej strategii dla transformacji polskiego przemysłu, wprowadzenia wsparcia (finansowego i regulacyjnego) dla inwestycji, redukcji kosztów energii, rozwoju infrastruktury oraz powołania stałego, instytucjonalnego dialogu rządu z przemysłem. Pakt regularnie monitoruje również stan prac w tych obszarach za pośrednictwem Kwartalnika Transformacji Przemysłowej.

Zeroemisyjny cement w Polsce

Na tle regionu Polska posiada dobre warunki wyjściowe do rozwoju produkcji zero-emisyjnego cementu, w tym duży sektor cementowy z doświadczeniem w wykorzystywaniu paliw alternatywnych (RDF), pokaźny rynek wewnętrzny czy korzystne warunki geologiczne dla zastosowania technologii CCS. Na poziomie państwowym brakuje jednak ram regulacyjnych i koncepcji strategicznych niezbędnych dla rozwoju infrastruktury CCS oraz obniżenia kosztów energii i kosztów kapitału niezbędnego do modernizacji technologii produkcji. Stworzenie takich ram, uwzględniających również dostępne unijne instrumenty w zakresie zamówień publicznych i pomocy publicznej dla strategicznych sektorów (NZIA, CISAF) pozwoliłoby polskiemu sektorowi cementowemu na wykorzystanie istniejących przewag konkurencyjnych. Rozporządzenie ws. lokalizacji infrastruktury CCS z 8 czerwca 2026 r. stanowi ważny krok do zmiany sytuacji, bo wybór 18 lokalizacji inwestycji otwiera możliwości ich rozpoznania pod kątem faktycznej użyteczności dla projektów CCS i rozpoczęcia starań o odpowiednie pozwolenia. Wciąż jednak niezbędne będzie stworzenie przepisów np. dla infrastruktury przesyłowej.

Koordinacja w kraju warunkiem sprawnych negocjacji w Brukseli

Należy pamiętać, że w sprawie IAA wciąż toczy się proces negocjacyjny i legislacyjny, co może wpłynąć na zmianę poszczególnych postanowień (korzystnych i niekorzystnych). W interesie Polski leży aktywne uczestnictwo w tym procesie, ale wymaga ono uprzedniego ustalenia jasnej pozycji negocjacyjnej państwa. Z uwagi na szeroki zakres rozporządzenia, pozycja ta powinna zostać wypracowana w drodze międzyresortowej współpracy ze szczególnym udziałem:

- Ministerstwa Rozwoju i Technologii jako opiekuna ogólnego kierunku polityki i strategii przemysłowej,
- Ministerstwa Finansów jako kreatora ram i instytucji finansowych wspierania modernizacji przemysłowej,
- Ministerstwa Aktywów Państwowych jako podmiotu bezpośrednio kontrolującego liczne aktywa przemysłowe,
- Ministerstwa Energii jako kluczowego decydenta ws. rozwoju bezemisyjnych źródeł energii dla przemysłu,
- Ministerstwa Klimatu i Środowiska jako kluczowego głosu w aspekcie związków polityki przemysłowej z klimatyczną.

Od promowania *local content* do wdrożenia IAA

Od czasu deklaracji Premiera Donalda Tuska dot. podjęcia starań na rzecz zwiększenia udziału krajowych dostawców w zamówieniach publicznych z kwietnia 2025 r. koncepcję tę rozwinęto m.in. poprzez:

- definicję i metody obliczania komponentu krajowego oraz wyznaczone KPIs,
- Kodeks Dobrych Praktyk oraz Politykę Zakupową Państwa 2026-2029,
- powołanie Zespołu ds. Udziału Komponentu Krajowego w Kluczowych Procesach Inwestycyjnych oraz inicjatywy „Local content. Z korzyścią dla Polski”, mającej popularyzować praktyki polonizacji łańcuchów dostaw z pomocą Spółek Skarbu Państwa,
- nowelizację prawa zamówień publicznych z września 2025.

Mimo ograniczonych zmian legislacyjnych, pozostałe wymienione działania tworzą faktyczny fundament dla dalszej instytucjonalizacji polityki w zakresie komponentu krajowego w zamówieniach publicznych. Za ich realizacją stała wyraźna motywacja polityczna, która doprowadziła do skupienia na tej kwestii uwagi czołowych decydentów i w konsekwencji skutecznej mobilizacji znacznych zasobów administracyjnych. Podobne podejście, oparte na wzmocnieniu instytucji oraz wypracowaniu narzędzi wspierających zamawiających, będzie konieczne w przypadku przygotowania do wejścia w życie wiążącego prawa, jakim będzie IAA.

5. Podsumowanie i rekomendacje

Polska jako kraj ze zdywersyfikowaną bazą przemysłową może stać się beneficjentem rozwoju rynków pionierskich oraz zielonych łańcuchów dostaw dla zamówień publicznych. Aby tak się stało, musi jednak podjąć zdecydowane działania, szybsze niż w przypadku NZIA. Modernizacja wskazanych sektorów do zielonych standardów zapewniłaby polskim producentom materiałów strategicznych konkurencyjność na rynku unijnym w warunkach sekurytyzacji łańcuchów dostaw i preferencji dla local content. Warunkiem jest jednak właściwe wdrożenie przez polskich zamawiających wynegocjowanych w korzystnym kształcie kryteriów zielonych zamówień. Polscy przedsiębiorcy mogliby wówczas w pełni skorzystać z ważnej przewagi po stronie popytowej, jaką jest duży i chłonny polski rynek zamówień publicznych.

Przewagi popytowe i podażowe warto wykorzystać łącznie, tworząc spójny ekosystem dla zielonej produkcji. Jeżeli to się nie stanie, ryzykujemy utratę rynków eksportowych w UE na rzecz bardziej dynamicznych konkurentów, a w najgorszym wypadku sami zostaniemy również zmuszeni do polegania na imporcie zielonych dóbr dla sektora publicznego. Z perspektywy bezpieczeństwa strategicznego byłoby to trudne do przyjęcia.

5.1. Rekomendacje dla UE

Przeniesienie kryteriów emisyjności i pochodzenia z etapu dopuszczenia do przetargu na etap oceny i wyboru oferty

Proponowany sposób stosowania kryteriów emisyjności i pochodzenia jest nadmiernie wykluczający i niesterowny. Nieprawidłowe ich określenie na wczesnym etapie – zwłaszcza w przypadku emisyjności – może mieć poważne konsekwencje. Zbyt niskie nie przyniosą efektu, zbyt wysokie – zduszą dopiero tworzące się rynki. Zastosowanie kryteriów na etapie wyboru ofert i oparcie ich na zasadzie proporcjonalności (w tym opcja stopniowego ich podwyższania) pozwoliłaby na premiowanie produktów w pełni zielonych i unijnych, ale przy tym także na dopuszczenie do rywalizacji szerszego grona dostawców. Przyniosłoby to lepszy efekt motywacyjny niż z góry określony, sztywny próg wejścia.

“Made with Europe” na zasadzie opt-in zamiast automatycznego uznawania pochodzenia

UE musi w IAA szukać równowagi między wzmocnieniem zachęt po stronie popytu a zachowaniem korzyści płynących ze współpracy z zaufanymi partnerami. Zakres ustaleń opt-in powinien być dostosowany do strategicznego znaczenia poszczególnych technologii. Dla każdej z nich zasadne mogą być różne poziomy

otwartości, w zależności od celów polityki i warunków rynkowych. W przypadku technologii, dla których głównym celem jest dywersyfikacja dostaw, szerszy udział zaufanych partnerów może być korzystny. W przypadku technologii uznawanych za kluczowe dla utrzymania potencjału przemysłowego w Unii uzasadnione może być zaś bardziej restrykcyjne podejście.

Zastosowanie mechanizmów opt-in opartych na zasadach wzajemności może:

- pomóc zmniejszyć ogólne obciążenia związane z wdrażaniem wymogów IAA,
- wspierać rozwój odpornych i konkurencyjnych łańcuchów dostaw opartych na zaufanym gronie partnerów,
- zapewnić UE argument na rzecz rozszerzania wymogów IAA w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych na kraje partnerskie, w celu minimalizacji ryzyka omijania tych wymogów przez inwestycje w tych krajach.

Doprecyzowanie definicji niskoemisyjności dla sektorów objętych IAA

Brak kryteriów dla stali (poza sektorem samochodowym) i sposób doprecyzowania treści kryteriów przez akty delegowane do innych rozporządzeń jest logiczny, ale kładzie nieproporcjonalny ciężar regulacyjny na przyszłych regulacjach. Przyjęcie wymogów IAA "w ciemno" będzie trudne do zaakceptowania dla szeregu państw i sektorów przemysłu. Dla zapewnienia przejrzystości i pewności obrotu należy albo określić dokładne kryteria w samym IAA, albo przynajmniej rozpocząć lub skoordynować ze sobą właściwe procedury legislacyjne dla aktów określających te kryteria.

5.2. Rekomendacje dla Polski

Stworzenie krajowych ram instytucjonalnych do wdrożenia IAA (z uwzględnieniem działań koniecznych dla wdrożenia NZIA)

Doświadczenia z NZIA wskazują, że Polska powinna rozpocząć przygotowania do wdrożenia IAA jeszcze przed zakończeniem procesu legislacyjnego na poziomie UE. Kierownictwo nad tym procesem powinno mieć charakter między- lub ponadresortowy, a przy tym koordynować wysiłki co najmniej:

- Ministerstwa Rozwoju i Technologii,
- Ministerstwa Finansów,
- Ministerstwa Aktywów Państwowych,
- Ministerstwa Energii,
- Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Uwzględnienie NZIA i IAA przy opracowaniu strategii przemysłowej

Wdrożenie kryteriów zawartych w NZIA i IAA powinno być zarówno celem, jak i instrumentem: polskiej polityki przemysłowej, polityki zamówień publicznych oraz związanego z nimi planowania strategicznego. NZIA i IAA oddają do dyspozycji rządu narzędzia niezbędne dla skutecznej mobilizacji dużego i atrakcyjnego polskiego rynku zamówień publicznych. Dzięki temu Polska może wspierać modernizację przemysłu oraz zapewnić sobie zaufane łańcuchy dostaw w kluczowych sektorach, oparte o local content. Pozwala to na synergiczne wykorzystanie dwóch ważnych polskich przewag konkurencyjnych – dużego rynku publicznego i rozwiniętego sektora przemysłowego. Cech tych nie ma żadne inne państwo członkowskie UE w naszym regionie. ■

