

Podsumowanie webinarium Instytutu Reform – „Zamówienia publiczne w Industrial Accelerator Act – jak stworzyć europejski rynek dla czystego przemysłu”

Podsumowanie prezentacji:

- [Prezentacja publikacji IR: Zamówienia publiczne w Industrial Accelerator Act – jak stworzyć europejski rynek dla czystego przemysłu?](#)

Maciej Lipiński, analityk ds. polityki energetyczno-klimatycznej, Aneta Stefańczyk, analityczka ds. polityk publicznych, Instytut Reform

Prezentacja dotyczyła premiery *policy briefu* Instytutu Reform, prezentującego wnioski i rekomendacje dotyczące proponowanego kształtu wymogów w zakresie emisyjności i pochodzenia produktów w zamówieniach publicznych, zawartych w obecnej wersji Industrial Accelerator Act. Na wstępie przedstawiono rys historyczny i statystyczny w celu wyjaśnienia kontekstu proponowanych wymogów. Zwrócono uwagę na dynamiczny (choć wynikający z odrabiania zapóźnień i napędzany środkami zewnętrznymi) wzrost polskiej produkcji przemysłowej na tle UE. Wskazano jednak na przewagę dojrzałych gospodarek w wartości dodanej na mieszkańca generowanej przez przemysł przetwórczy.

Z kolei przedstawiono koncepcję Industrial Accelerator Act (IAA), stanowiącego część unijnego Paktu dla Czystego Przemysłu (CID), który ma wzmocnić konkurencyjność i odporność europejskiego przemysłu w obliczu powtarzających się kryzysów (takich jak pandemia COVID-19 czy zaostrzające się konflikty zbrojne i gospodarcze). Pokróćce omówiono strukturę CID oraz rolę IAA w tej strukturze. Zaprezentowano podstawowe informacje o kryteriach dla zamówień publicznych: niskoemisyjności i unijnego pochodzenia towarów, w tym o wpływie takich kryteriów na końcowe koszty projektów.

Następnie omówiono konkretne propozycje IAA dotyczące tych kryteriów oraz wymogów dopuszczalności dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jako kluczowe wyzwania wskazano:

- Trudność oceny kryteriów emisyjności w świetle braku definicji tego, co jest produktem niskoemisyjnym.
- Zbyt restrykcyjny i trudny do właściwego skalibrowania charakter kryteriów emisyjności stosowanych na etapie dostępu do przetargów. Generuje to ryzyko: niewystarczającego sygnału popytowego, wykluczenia zbyt wielu dostawców lub konkretnych technologii

produkcji, a także swobodnego stosowania klauzul wyłączeniowych przez zamawiających z powodu trudności z pozyskaniem ofert.

- Ryzyko nadużywania konstrukcji „Made with EU”, tj. omijania wymogów dla inwestycji zagranicznych przez lokowanie inwestycji w krajach partnerskich UE, a nie w samej Unii.
- Ryzyka związane ze zbyt powolnym wdrażaniem krajowych instrumentów realizacji celów rozporządzenia (na polskim przykładzie wdrażania Net-Zero Industry Act).

Przedstawiono również stosowne rekomendacje:

Dla UE

- Szybkie doprecyzowanie definicji produktów niskoemisyjnych jako punktu odniesienia dla dalszych negocjacji w ramach IAA.
- Przeniesienie kryteriów z etapu dopuszczenia do przetargu na etap oceny ofert, co pozwoli na pobudzenie konkurencyjności. Mowa tu o zmianie logiki kryteriów z minimalnego udziału produktu na dodatkowe punkty za niskoemisyjność i pochodzenie unijne na etapie oceny oferty, co pozwoli na premiowanie zielonej unijnej produkcji bez twardego wykluczania innych potencjalnych dostawców.
- Rozszerzenie wymogów unijnych dla inwestycji zagranicznych za pomocą mechanizmu *opt-in* opartego na zasadzie wzajemności, poszerzającego logikę wymogów unijnych na kraje partnerskie.

Dla Polski

- Sprawne stworzenie ram instytucjonalnych dla stosowania narzędzi IAA i NZIA w polskich procedurach zamówień publicznych.
- Uwzględnienie narzędzi dostępnych w ramach obu rozporządzeń w polskiej strategii przemysłowej.
- Konieczność współpracy międzyresortowej w procesie negocjacyjnym w UE oraz na etapie wdrażania IAA w kraju.

Prezentacja była przyczynkiem do dyskusji eksperckiej z udziałem przedstawicieli administracji centralnej, sektora przemysłowego i środowiska eksperckiego.

Podsumowanie dyskusji:

Moderacja: Aleksander Śniegocki, Prezes Zarządu IR

Uczestnicy:

- Mateusz Mońko, Naczelnik Wydziału ds. Konkurencyjności; Michał Bil, Główny Specjalista Wydziału ds. Konkurencyjności, Departament Ekonomiczny, Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Jakub Sala, Starszy Specjalista Wydziału ds. Konkurencyjności, Departament Spraw Europejskich, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- Paulina Gos-Błaszczak, Specjalistka ds. zrównoważonego rozwoju, Stowarzyszenie Producentów Cementu
- Gniewomir Flis, ekspert w obszarze czystych technologii

Perspektywy kluczowych interesariuszy:

Jakub Sala, Ministerstwo Rozwoju i Technologii:

- Kraje członkowskie pozostają na różnych biegunach w kwestiach kryteriów pochodzenia; istotne jest dążenie do redukcji obciążeń administracyjnych.
- Poparcie dla celów, dyskusja nad środkami ich realizacji.
- Presja konkurencyjna – uwaga skierowana na wsparcie partnerów handlowych (Tajwan, Korea). Strona francuska jest gotowa do zawężenia podejścia „Made with EU”, z kolei Niemcy dążą do szerszego podejścia, ale z uwzględnieniem otwarcia rynków zamówień publicznych u partnerów.
- Polskie podejście – skupienie na kwestii bezpieczeństwa gospodarczego oraz zapewnienie, by zakres geograficzny kryteriów pochodzenia umożliwiał nam przestrzeganie zobowiązań Unii Europejskiej, ale nie wpływał negatywnie na współpracę z kluczowymi partnerami. Ważne jest zapewnienie zasady wzajemności.
- W zakresie wymogów dla BIZ kluczowa jest praktyczna skuteczność tych kryteriów w przyciąganiu produkcji, własności intelektualnej i miejsc pracy do UE.
- Kryteria niskoemisyjności muszą być bardziej precyzyjne, realistyczne i proporcjonalne – obawiamy się, że obecna definicja preferuje państwa z nowocześniejszym miksem energetycznym; dążymy do oparcia wyliczania niskoemisyjności na średniej dla unijnego miksu energetycznego.

Mateusz Mońko, Michał Bil, Ministerstwo Spraw Zagranicznych:

- IAA to akt ważny, a jednocześnie trudny w analizie, co wymaga wspólnego wysiłku z interesariuszami, w tym z sektorem przemysłowym i spółkami Skarbu Państwa. Jesteśmy otwarci na wspólne konsultowanie tych kwestii.
- Widzimy zainteresowanie przedstawicieli innych państw – pokazuje to, że IAA jest traktowany poważnie przez naszych partnerów i konkurentów.
- Diagnoza stojąca za IAA jest trafna i jest to potrzebna regulacja, ale my jako MSZ musimy stać na straży podstawowych założeń kształtujących polskie stanowisko wobec IAA:

1. Po pierwsze: zachowanie konkurencyjności.
2. Po drugie: docenianie znaczenia dostępu do rynku wewnętrznego dla rozwoju gospodarczego Polski – w naszym interesie leży oparcie dostępu państw trzecich do tego rynku na zasadzie wzajemności.
3. Po trzecie: poparcie dla zasady preferencji produktów europejskich – jednak głębokie powiązanie tej preferencji z wymogiem niskoemisyjności budzi nasze obawy o konkurencyjność Polski.
4. Po czwarte: uproszczenie prawa UE jest kluczowe dla konkurencyjności, w co wraz z innymi resortami się angażujemy – niestety IAA nie wdraża określonej przez samą Komisję zasady *simplicity by design*.
5. Po piąte: poparcie dla aktywnej polityki przemysłowej UE, ale takiej, która poprawia konkurencyjność całej UE wobec konkurentów globalnych, a nie konkurencyjność części państw członkowskich kosztem pozostałych.
6. Po szóste: równowaga między otwartością a ograniczeniami dostępu. Przemysł UE nie dostarczy wszystkiego, czego potrzebujemy – starajmy się nie zrażać partnerów i nie obniżać wiarygodności Unii jako partnera handlowego.

Paulina Gos-Błaszczuk, Stowarzyszenie Producentów Cementu:

- Z perspektywy branży cementowej IAA jest wielką szansą. Po raz pierwszy dostrzegamy politykę klimatyczną dążącą nie tylko do dekarbonizacji, ale też do stworzenia rynków dla zielonej produkcji.
- Cement to sektor trudny do dekarbonizacji – 2/3 emisji związanych z produkcją klinkieru jest praktycznie niemożliwe do uniknięcia. Wymaga to inwestycji w technologie CCS (wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla). To generuje wysokie koszty, więc aby inwestować, potrzebujemy gwarancji, że na zielony produkt znajdzie się nabywca.
- Zakres jest kluczowy – niezbędne jest objęcie aktem cementu, ale także klinkieru, betonu i zapraw.
- Definicja niskoemisyjnego cementu nie powinna ograniczać się jedynie do produktu wytworzonego z zastosowaniem CCS, lecz uwzględniać także produkty o obniżonej zawartości klinkieru, co jest już dostępną i stosowaną metodą redukcji śladu węglowego.
- Przy uwzględnieniu cementu o niższej zawartości klinkieru osiągalny jest cel 25% produktów niskoemisyjnych w zamówieniach publicznych, a nie tylko cel 5% wskazany w IAA.
- Definicja „Made with Europe” powinna wspierać produkcję w ramach systemu ETS lub analogicznych systemów *carbon pricing*. Importowany z państwa trzeciego wysokoemisyjny klinkier może zostać wykorzystany do produkcji cementu, który zgodnie z obecną propozycją będzie traktowany jako pochodzący z UE.
- Potrzebne są działania na poziomie krajowym – tutaj niezbędna jest współpraca Urzędu Zamówień Publicznych. Kryterium cenowe musi być uzupełnione o kryterium śladu węglowego. Konieczne są regulacje odblokowujące inwestycje w

infrastrukturę CCS. Niezbędna jest też stabilność regulacyjna – mówimy o planowaniu dużych inwestycji w długoterminowym horyzoncie czasowym.

Gniewomir Flis, ekspert w obszarze czystych technologii:

- Zwróćmy uwagę na niedoceniony czynnik – skalę. UE wchodzi na rynki czystych technologii z pozycji drugorzędnej wobec Chin, ale to nie jest wyłącznie kwestia populacji (np. Indie mają liczną populację, a ich rynek jest marginalny).
- Chińska skala to produkt określonej polityki wsparcia przemysłu i kreacji popytu. Populacja to mnożnik, ale zaczynem jest decyzja polityczna.
- Kolejnymi czynnikami są: środowisko regulacyjne (gdzie w UE mamy 27 osobnych reżimów prawnych), wyższe niż w USA i Chinach koszty energii oraz brak korzystnych warunków własnościowych i kredytowych, które w Chinach generuje ostra konkurencja regionów o lokowanie u nich produkcji.
- Czy zasady „Made with Europe” w IAA wpływają na te czynniki? Na 1,5 z nich – tak. Wyrównują kwestię skali i chińskiego protekcjonizmu, ale nie rozwiązują problemu cen energii, fragmentacji środowiska regulacyjnego ani dostępu do taniego kapitału. To wymaga osobnych reform.
- Kwoty tworzą popyt ilościowy, ale nie domykają rachunku inwestycyjnego. Dodatkowo w przypadku stali są one niewystarczające, bo 25% rynku zamówień publicznych to zaledwie 5% całego rynku. W przypadku cementu rynek publiczny ma większe znaczenie, ale kwota 5% jest zbyt niska – pokryje zaledwie kilka projektów pilotażowych i nie wystarczy do *retrofittingu* całego sektora. Ponadto Chiny nie będą miały problemu z dostosowaniem się do tych wymogów.
- IAA to tarcza, która kupuje nam czas na inne reformy, ale sam w sobie nie wystarczy. Kupowanie czasu ma swoją cenę i trzeba ten czas efektywnie wykorzystać na reformy.

Główne tematy dyskusji:

- Miejsce IAA w strukturze unijnego Paktu dla Czystego Przemysłu (CID) jako odpowiedzi na globalne wyzwania (COVID-19, konflikty zbrojne, polityka celna USA).
- Kryteria niskoemisyjności i unijnego pochodzenia towarów oraz ich wpływ na koszty projektów.
- Wymogi dopuszczalności dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) i konstrukcja „Made with EU”.
- Wdrażanie krajowych instrumentów (na przykładzie Net-Zero Industry Act) i przygotowanie polskich ram instytucjonalnych.
- Perspektywy branżowe – szczególnie sektora cementowego – w odniesieniu do definicji produktów niskoemisyjnych.
- Czynniki strukturalne ograniczające konkurencyjność UE wobec Chin (skala, koszty energii, fragmentacja regulacyjna, dostęp do kapitału).

Bariery:

- Brak jasnej definicji tego, co stanowi „produkt niskoemisyjny”.
- Zbyt restrykcyjne i trudne do skalibrowania kryteria emisyjności stosowane już na etapie dopuszczenia do przetargu, co grozi: słabym sygnałem popytowym, wykluczeniem zbyt wielu dostawców/technologii oraz nadużywaniem klauzul wyłączeniowych przez zamawiających.
- Ryzyko obchodzenia wymogów „Made with EU” przez lokowanie inwestycji w krajach partnerskich zamiast w samej UE.
- Zbyt wolne tempo wdrażania krajowych instrumentów realizacji celów rozporządzenia.
- Rozbieżne stanowiska państw członkowskich UE (Francja jest skłonna zawęźać „Made with EU”, natomiast Niemcy dążą do szerszego podejścia).
- Głębokie powiązanie preferencji dla produktów europejskich z wymogiem niskoemisyjności, budzące obawy o konkurencyjność Polski.
- Niewdrożenie przez IAA zasady *simplicity by design* zapowiadanej przez samą Komisję.
- W przypadku cementu – ograniczenie definicji niskoemisyjności do technologii CCS pomija już dostępne metody (np. obniżoną zawartość klinkieru).
- Ryzyko, że importowany wysokoemisyjny klinkier może być uznany za „unijny” po dalszym przetworzeniu.
- Zbyt niskie kwoty (np. 5% dla stali, 5% dla cementu), niewystarczające do realnego pobudzenia inwestycji i *retrofittingu* sektorów.
- Strukturalne bariery konkurencyjności UE wobec Chin: wysokie koszty energii, 27 odrębnych reżimów regulacyjnych, brak dostępu do taniego kapitału – które IAA adresuje tylko częściowo.

Najważniejsze rekomendacje

- Szybkie doprecyzowanie definicji produktów niskoemisyjnych jako punktu odniesienia do dalszych negocjacji.
- Przeniesienie kryteriów emisyjności/pochodzenia z etapu dopuszczenia do przetargu na etap oceny ofert (punkty dodatkowe zamiast twardego wykluczenia).
- Rozszerzenie wymogów dla BIZ poprzez mechanizm *opt-in* oparty na zasadzie wzajemności.
- Sprawne stworzenie ram instytucjonalnych dla IAA i NZIA w polskich procedurach zamówień publicznych.
- Uwzględnienie narzędzi z obu rozporządzeń w polskiej strategii przemysłowej.
- Współpraca międzyresortowa na etapie negocjacji unijnych i wdrażania krajowego.
- Oparcie wyliczania niskoemisyjności na średniej dla unijnego mixsu energetycznego, a nie na miksach najbardziej zaawansowanych państw.
- Zapewnienie zasady wzajemności w dostępie państw trzecich do rynku wewnętrznego.
- Aktywna współpraca z administracją w celu określenia potrzeb i możliwości przemysłu.