



Warszawa, 11 marca 2025 r.

Szanowny Pan Piotr Müller
Posel do Parlamentu Europejskiego
Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony
Konsumentów (IMCO)

Dotyczy: Reforma zamówień publicznych w UE

Szanowny Panie Pośle

W związku z toczącymi się pracami nad reformą zamówień publicznych w Unii Europejskiej, chciałbym przekazać stanowisko Związku Pracodawców Przemysłu Materiałów dla Budownictwa. Mam nadzieję, że ten głos będzie cennym uzupełnieniem debaty i pomoże w zagwarantowaniu bezpieczeństwa gospodarczego UE.

Krótki opis zagadnienia

W grudniu 2024 Komisja Europejska otworzyła proces zgłaszania uwag w zakresie oceny trzech aktów ustawodawczych regulujących udzielanie zamówień publicznych w UE: dyrektywy 2014/23/UE (dyrektywa w sprawie koncesji), dyrektywy 2014/24/UE (dyrektywa w sprawie zamówień publicznych) oraz dyrektywy 2014/25/UE (dyrektywa sektorowa). Ocena ma dotyczyć tego, czy dyrektywy te są skuteczne i efektywne w całej UE, są nadal adekwatne względem założeń, osiągają zamierzone cele przy minimalnych kosztach oraz są odpowiednie w kontekście możliwości sprostania obecnym wyzwaniom.

Zdefiniowano też problem polegający na tym, że mimo że każdego roku organy publiczne w UE wydają ok. 14 % PKB (ponad 2,4 bln EUR rocznie) na zakup usług, robót budowlanych i dostaw, to wg Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nadal nie ma pełnego wykorzystania potencjału unijnego rynku zamówień publicznych. W związku z tym w wytycznych politycznych na lata 2024-2029 na następną kadencję Komisji Europejskiej przewodnicząca Ursula von der Leyen zapowiedziała rewizję dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, aby: umożliwić preferencyjne traktowanie produktów europejskich w ramach zamówień



publicznych w niektórych sektorach o strategicznym znaczeniu. **Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych oraz skuteczne procedury dotyczące ich udzielania mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia globalnej konkurencyjności UE. Stanowią również dla UE jedną z głównych dostępnych dźwigni rozwoju innowacyjnych wyrobów i usług oraz tworzenia rynków pionierskich w zakresie czystych i strategicznych technologii.** Niestety m.in. w raporcie „The future of European competitiveness” (tzw. raport Dragiego) skupiono się na sektorach „o strategicznym znaczeniu”, czyli np.: przemyśle obronnym, kosmicznym czy farmaceutycznym zupełnie zapominając jaki wkład w gospodarkę UE ma budownictwo.

Wkład budownictwa w gospodarkę UE i Polski

W raporcie Dragiego mówi się m.in., że: należy „wykorzystywać zamówienia publiczne i wymogi dotyczące krajowych celów produkcyjnych ponieważ po stronie popytu administracje europejskie i krajowe odgrywają ważną rolę w tworzeniu rynku poprzez zamówienia publiczne.” Wg raportu KE „The European construction sector” sektor budownictwa generuje około 9% produktu krajowego brutto (PKB) w Unii Europejskiej i zapewnia 18 milionów bezpośrednich miejsc pracy. Ale jednocześnie rynek wewnętrzny Unii Europejskiej oferuje dostęp do ponad 500 milionów ludzi (potencjalnych klientów) i około 13 bilionów euro PKB, zatem jest oczywiste, że firmy z całego świata są ogromnie zainteresowane obecnością na tak dużym rynku. Niestety nie występuje tu klauzula wzajemności, bo otwarcie europejskich rynków publicznych jest najsilniejsze na świecie. Jako członek GPA (Government Procurement Agreement), Unia Europejska w pełni otworzyła swoje rynki publiczne na konkurencję ze strony krajów partnerskich tej umowy. Jednak tylko niektóre z tych krajów dołączyły do GPA, włączając klauzule ograniczające dla niektórych sektorów uważanych za strategiczne, takich jak transport miejski w Kanadzie i transport kolejowy, budownictwo i rynki lokalne w Japonii. Jeśli chodzi o Stany Zjednoczone, ustawa Buy American Act z 1933 r., która przeszła kilka nowelizacji, ustanawia system preferencji krajowych, który skutkuje środkami dyskryminacyjnymi w federalnych zamówieniach publicznych (patrz raport informacyjny Zgromadzenia Narodowego, nr 589 z 16 stycznia 2013 r., w sprawie „instrumentu wzajemności w zamówieniach publicznych w UE”). **Oznacza to, że europejskie rynki publiczne są w dużej mierze otwarte na konkurencję (od 85 do 90%), podczas gdy amerykańskie rynki publiczne są otwarte tylko w 32%, japońskie w 28%, a kanadyjskie w 16%,** pomimo że te kraje są członkami GPA (raport informacyjny Zgromadzenia Narodowego z 16 stycznia 2013). **Poza Unią Europejską tylko 58 krajów**



otworzyło swoje rynki publiczne. Bardzo duże kraje, takie jak Turcja, Indie i Chiny, nie otworzyły swoich rynków publicznych, odmawiając tym samym dostępu europejskim firmom.

W Polsce w strukturze wydatkowanych nakładów inwestycyjnych udział środków skierowanych na inwestycje polegające na budownictwie, a więc realizowanych przez branżę budowlaną, kształtuje się na poziomie ok. 55%. Niezwykle ważnym aspektem jest fakt, że inwestycje decydują o rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Niestety, Polska z nakładami sięgającymi 16,8% PKB w 2022 zajmuje trzecie miejsce od końca w Unii Europejskiej. W roku 2024 udział ten wynosił 20,4%. W tym samym okresie inwestycje w Unii Europejskiej (średnia dla 27 krajów) wzrosły z poziomu 20,2% do 22,7% PKB. O znaczeniu ekonomicznym i społecznym branży budownictwa świadczy ponad 1,3 miliona osób zatrudnionych (8,1% wszystkich polskich pracowników), którzy wytwarzają 9,5% produktu krajowego brutto. Właściwe prawodawstwo w zakresie zamówień publicznych, sprzyjające producentom europejskim będzie sprzyjać wzrostowi inwestycji w UE, w tym w Polsce. W raporcie Mario Draghiego wskazano na potrzebę dodatkowych inwestycji w wysokości 750-800 miliardów euro rocznie, co odpowiada około 4,4-4,7% PKB UE. Od czasu kryzysu finansowego w latach 2007-2008 poziom prywatnych inwestycji w UE rósł powoli w porównaniu do USA. Niski poziom inwestycji prywatnych i publicznych w kluczowych sektorach przyczynia się do powstania luki inwestycyjnej w Europie, co wpływa negatywnie na długoterminową konkurencyjność. Historycznie około 80% inwestycji produkcyjnych w Europie pochodziło z sektora prywatnego. Obecnie inwestycje prywatne pozostają w tyle z powodu nieefektywności rynków kapitałowych i wyższych kosztów finansowania.

Podsumowując można stwierdzić, że UE są potrzebne inwestycje na terenie krajów członkowskich ale jednocześnie UE otwiera się w sposób niekontrolowany na import m.in. wyrobów budowlanych spoza UE, powodując że nowe inwestycje stymulujące rozwój, stały się w UE nieopłacalne. Należy też zwrócić uwagę, że rozwój gospodarki UE nie zależy tylko od działań na rzecz przemysłu obronnego i kosmicznego ale również budownictwa, zarówno kubaturowego jak i infrastrukturalnego.

Ocena dyrektyw

Na poziomie UE toczy się poważna dyskusja o konieczności wzajemnego wsparcia gospodarek i firm zlokalizowanych w UE, które mają znacznie wyższe standardy jakości, bezpieczeństwa i ochrony środowiska,



niż te spoza UE. Europejskie firmy przemysłowe muszą spełniać surowe wymagania dotyczące inwestycji w OZE, recykling, redukcję emisji CO₂ i VOC, standardy bezpieczeństwa i jakość oraz poszanowanie praw pracowniczych. Takich wysokich standardów nie spełniają przedsiębiorstwa z poza EU, np. Turcji, Indii czy Chin.

Należy podkreślić, że dyrektywa europejska 2014/25/UE, a konkretnie art. 85 Dyrektywy 2014/25/UE (w polskiej Ustawie o Zamówieniach Publicznych to art. 393 ust. 1 pkt. 4), nie stanowi w żadnym wypadku bariery ani przeszkody dla konkurencji, **ponieważ nie jest stosowana**. Wręcz przeciwnie, choć jej celem jest zachęcenie państw trzecich do podpisania takich porozumień, co ostatecznie otworzyłoby ich rynki dla przedsiębiorstw europejskich, to państwa trzecie nie podpisują porozumień o wzajemności, tym samym łamiąc zasadę równości dla firm spoza UE i z UE. Obecnie wiele polskich i europejskich przedsiębiorstw ponosi poważne straty z powodu nieuczciwego postępowania, które uniemożliwia im dostęp do rynków zagranicznych, podczas gdy operatorzy z tych krajów nadal korzystają z naszego rynku bez żadnych ograniczeń. Stosowanie art. 85 (w Polsce artykułu 393 ust. 1 pkt. 4) stanowiłoby zasadniczy krok w kierunku przywrócenia równowagi w tej sytuacji, gwarantując, że polskie i europejskie środki publiczne, z których finansowane są kontrakty, nie będą wykorzystywane przez podmioty gospodarcze z krajów, które nie oferują równych szans unijnym przedsiębiorstwom. Paradoksem jest, że podmioty z krajów, które nie zapewniają równego dostępu do swoich rynków, mogą przyjechać do Europy, aby swobodnie sprzedawać, korzystając z unijnych środków publicznych. Powoduje to że fundusze europejskie ostatecznie wspierają gospodarki, które w rzeczywistości nie przestrzegają tych samych zasad przejrzystości i wzajemności.

Dlatego też naszym zdaniem odpowiedź na poniższe pytania ankiety powinny brzmieć „**Zdecydowanie się nie zgadzam**”. A są to m.in. poniższe stwierdzenia:

1. Zawarte w dyrektywach przepisy dotyczące dostępu do rynku przedsiębiorstw państw spoza UE są nadal właściwe i adekwatne
2. Dyrektywy zachęcają instytucje zamawiające do zakupu odpowiedzialnych społecznie robót budowlanych, towarów i usług.
3. Dyrektywy odpowiadają celowi, jakim jest przyczynienie się do autonomii strategicznej UE (w tym bezpieczeństwa łańcuchów dostaw)
4. Dyrektywy odpowiadają celowi, jakim jest zapewnienie właściwego uwzględnienia kwestii bezpieczeństwa przez instytucje zamawiające



Zatem nasze propozycje przywrócenia uczciwej konkurencji i wzmocnienia bezpieczeństwa gospodarczego UE to:

1. Wdrożenie Made in Europe w sektorach strategicznych, takich jak woda, energia i transport, budownictwo

Konieczne jest włączenie klauzuli pochodzenia europejskiego do zamówień publicznych, umożliwiając kupującemu priorytetowe traktowanie produktów i usług oferowanych przez europejskie firmy. Takie podejście byłoby znaczącym krokiem w kierunku przywrócenia uczciwej konkurencji, zwłaszcza w stosunku do konkurentów, którzy nie przestrzegają tych samych norm społecznych i środowiskowych. Przyjmując tę klauzulę, możemy nie tylko zapewnić bezpieczne dostawy oraz jakość techniczną i sanitarną produktów, ale także odegrać kluczową rolę w zmniejszaniu naszego śladu węglowego. Faworyzując lokalne firmy, zmniejszamy odległości transportowe, a w konsekwencji związane z nimi emisje gazów cieplarnianych. Przyczynia się to do zmniejszenia ogólnego śladu węglowego, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej.

2. Systematyczne stosowanie klauzuli wzajemności

Rygorystyczne stosowanie klauzuli wzajemności gospodarczej, zgodnie z artykułem 85 dyrektywy 2014/25/UE, ma kluczowe znaczenie dla gospodarki europejskiej. Państwa członkowskie muszą ściśle przestrzegać tej klauzuli w swoich zamówieniach publicznych. Jest to niezbędne do ustanowienia uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami europejskimi i pozaeuropejskimi przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności naszego przemysłu.

Wdrażając tę wzajemność, docenione zostaną europejskie przedsiębiorstwa, znane z jakości, trwałości i zrównoważonego rozwoju swoich produktów. Zapewnia to również identyfikowalność zakupów publicznych przy jednoczesnej optymalizacji łańcuchów dostaw zgodnie z normami europejskimi, co skutkuje niższym śladem węglowym. Innymi słowy, zapewniamy rozsądne wykorzystanie pieniędzy publicznych w całym okresie użytkowania produktów.

Ponadto polityka ta zwiększa bezpieczeństwo dostaw, faworyzując lokalnych i wiarygodnych aktorów. Ostatecznie wspiera zatrudnienie i stymuluje lokalną gospodarkę, wzmacniając tym samym przemysłową i społeczną strukturę Unii.



3. Integracja klauzuli wzajemności w europejskich programach wspierających finansowo rozwój i renowację budownictwa, infrastruktury wodnej, energetycznej i transportowej

Rygorystyczne stosowanie klauzuli wzajemności gospodarczej, zgodnie z artykułem 85 dyrektywy 2014/25/UE, ma kluczowe znaczenie dla gospodarki europejskiej. Państwa członkowskie muszą ściśle przestrzegać tej klauzuli w swoich zamówieniach publicznych. Jest to niezbędne do ustanowienia uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami europejskimi i pozaeuropejskimi przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności naszego przemysłu.

Studium przypadku I

Turecka firma Samsun Makina Sanayi A.S. (SMS) została założona w 1967 roku. Produkuje pompy i zawory oraz rury z żeliwa sferoidalnego. Swoją siedzibę ma w Ankarze.

1. Pierwsza fabryka rur z żeliwa sferoidalnego zbudowana w 2002 r. w SAMSUN – Turcja
Druga fabryka rur z żeliwa sferoidalnego zbudowana w 2016 r. w ADANA – Turcja
Całkowite moce produkcyjne szacowane na ok. 400-500 tys. t/rok
2. Eksport SAMSUN MAKINA SANAYI (SMS) do UE w latach 2014-2024 wzrósł 6 krotnie z ok. 3 tys. ton do ok. 17 tysięcy ton.
3. Rury SMS są produkowane z rosyjskiej surówki żeliwnej, dlatego że Turcja nie stosuje embarga na dostawy paliw i surowców z Rosji. W 2024 nastąpił 83% wzrost zakupu surówki żeliwnej (Pig Iron) z Rosji
4. W momencie występowania SMS w przetargach publicznych, rząd turecki może udzielić finansowego wsparcia m.in. poprzez:
 - a. Zwolnienia z VAT
 - b. Zwolnienia z podatku dochodowego
 - c. Zwolnienia z podatku od osób prawnych:
 - d. Wkład kapitałowy: Rząd może wnieść do 49% kwoty inwestycji.
 - e. Rząd pokrywa część składki na ubezpieczenie społeczne przypadającą na pracodawcę i pracownika.
 - f. wynagrodzenia wykwalifikowanego personelu mogą być objęte ubezpieczeniem na okres do pięciu lat.



-
5. Oferta SMS na rynki UE (w roku 2024 wyeksportowano do UE 17 tys. ton w tym: do Rumunii 5,4 tys. ton, Polski 3,2 tys. ton, Włoch 2,9 tys. ton) nie zawsze gwarantuje wysoką jakość, natomiast z pewnością dużo niższą cenę

Podsumowując: firma SMS występując w przetargach publicznych na terenie UE może oferować cenę o 25-30% niższą (to dla podmiotów publicznych niezwykle ważna różnica) dzięki temu, że nie musi spełniać wysokich wymagań stawianych producentom w UE, ma zapewnione dofinansowanie z budżetu państwowego, prawdopodobnie produkuje z surowca objętego embargiem (surówki żeliwnej) importowanego z Rosji.

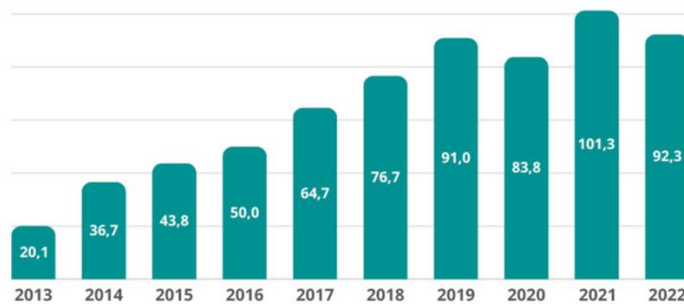
Studium przypadku II

Korzystając z agresywnej polityki ekspansji ekonomicznej oraz sprzyjających warunków handlowych, rosyjscy producenci zdominowali w ciągu ostatnich kilkunastu lat kluczowe segmenty rynku. W szczególności firma Technicol, założona w Rosji w 1995 roku, stała się jednym z liderów branży membran bitumicznych w Polsce.

- Technicol rozpoczął w Polsce dystrybucję rosyjskich produktów w 2005 roku, kiedy otworzył tu polski oddział. Od tego momentu Rosjanie masowo transferowali swoje produkty i przez lata kontynuowali agresywną ekspansję na rynku. Kluczowym czynnikiem, który przyczynił się do sukcesu ich firmy, było korzystanie z dotacji rządowych w Federacji Rosyjskiej. Produkcja membran bitumicznych była tam dotowana, co zapewniało przewagę kosztową rosyjskim producentom i umożliwiała penetrację rynku europejskiego po cenach dumpingowych.
- Dodatkowo, w 2007 roku Unia Europejska zniosła akcyzę na import surowców z Rosji, wykorzystywanych do budowy infrastruktury. Chociaż regulacja ta dotyczyła głównie asfaltu stosowanego w drogownictwie, Technicol skutecznie wykorzystywał ten przywilej, klasyfikując swoje membrany bitumiczne jako produkty pokrewne asfaltowi.

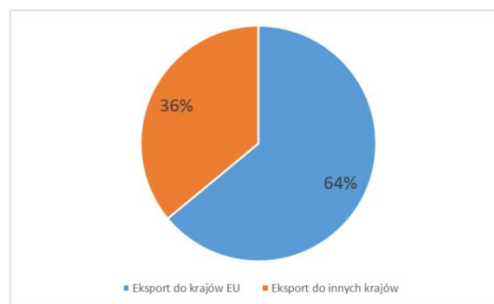


- Dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz agencji badawczej PMR pokazują, jak dużą przewagę zyskały rosyjskie produkty bitumiczne w Polsce. W rekordowym okresie **import z samej Rosji stanowił ponad 75% całego importu wyrobów asfaltowych w rolkach.**



rys.1 Wartość (m PLN) importu z Rosji do Polski wyrobów z asfaltu w rolkach. Źródło: PMR na podstawie danych GUS

- **Rosyjskie membrany bitumiczne w 2021 roku zajmowały już 20% polskiego rynku papy dachowej.** Dodatkowo w tym samym roku Rosyjski Urząd Statystyczny podawał, że **64% pap i gontów bitumicznych eksportowanych z Rosji trafia na rynki UE.**



Eksport pap i gontów bitumicznych eksportowanych z Rosji w 2021 roku, źródło Rosyjski Urząd Statystyczny

Na polskim rynku przed nałożeniem sankcji, **rosyjskie papy bitumiczne były szeroko wykorzystywane w zamówieniach publicznych, zwłaszcza przy budowie centrów logistycznych i wielkopowierzchniowych obiektów przemysłowych w Polsce.** Jednym z kluczowych mechanizmów ekspansji rosyjskich producentów było pozyskiwanie dużych kontraktów w Polsce poprzez polskie firmy wykonawcze. Wybierały one w zamówieniach publicznych rosyjskie produkty Technicola, który mogły oferować niższe ceny, co dawało im



przewagę w przetargach. Przez lata Rosjanie w zmasowany sposób brali udział w zamówieniach publicznych i przetargach.

Szanowny Panie Pośle mam nadzieję, że przesłane informacje pomogą w pracach nad reformą zamówień publicznych w UE. Z przyjemnością zaprezentuje nasze postulaty podczas spotkania, jak również chętnie odpowiemy na wszelkie pytania.

Z poważaniem

Prezes Zarządu

Związku Pracodawców Producentów
Materiałów dla Budownictwa

dr hab. inż. Szymon Firląg, prof. PW