

Importanța achizițiilor publice ecologice în decarbonizarea industriei din România

Sabina Strîmbovschi, Luciana Miu

Comentariu, octombrie 2024

Achizițiile publice pot crea noi oportunități pentru dezvoltarea industriei cu emisii reduse de carbon

Ambițiile europene în materie de climă și mediu asumate prin Pactul Verde European responsabilizează statele europene, inclusiv operatorii industriali să își reducă în mod accelerat emisiile. Acest lucru presupune, printre altele, utilizarea de noi tehnologii inovatoare, înlocuirea combustibililor fosili cu surse curate de energie și eficientizarea consumului de resurse și energie. Transformarea fundamentală a industriei va fi, prin urmare, un proces de durată, care va necesita investiții majore din partea operatorilor industriali, dar și suport din partea statului pentru [acoperirea costurilor semnificative de investiții](#), pentru extinderea și dezvoltarea infrastructurii necesare.

Există mai multe mijloace prin care decarbonizarea industriei ar putea fi susținută de către stat, fie că vorbim de facilități fiscale, granturi și subvenții sau mecanisme legislative de stimulare a cererii pentru produse cu emisii reduse de carbon, cum sunt sistemele de Achiziții Publice Ecologice (APE). Sistemele APE reprezintă [procesul prin care autoritățile publice urmăresc să achiziționeze lucrări, bunuri sau servicii](#), care au un impact redus asupra mediului de-a lungul întregului ciclu de viață, în detrimentul produselor cu emisii ridicate de carbon. Potrivit economiștilor, este [o alternativă mai eficientă pentru susținerea industriei în procesul de tranziție verde](#), cu impact mai limitat asupra bugetului național. Acest aspect este esențial pentru România, o țară cu spațiu fiscal redus comparativ cu state precum Germania și Franța, unde se acordă ajutoare de stat semnificative pentru decarbonizarea industriei.

Prin implementarea unui sistem APE funcțional, **industria din România ar beneficia de predictibilitate și susținere în procesul de decarbonizare**, menținându-și astfel competitivitatea pe plan european și global. În contextul presiunii legislative europene de reducere graduală a emisiilor de carbon, implementarea unui asemenea mecanism va contribui atât la creșterea avantajului competitiv al României, pe termen mediu și lung, cât și la atingerea țintelor de reducere a emisiilor la nivel național.

Care este legătura între competitivitatea industriei și APE?

Ultimii cinci ani au fost marcați de dezvoltarea și actualizarea unor politici europene esențiale în transformarea industriei. Pe lângă multiplele directive europene din cadrul pachetului *Fit-*

for-55, declarațiile Comisiei Europene, din ultimele luni, au adus în prim plan **importanța decarbonizării industriei în menținerea competitivității pe piețele globale**. Potrivit [unui studiu EPG](#), în absența unor măsuri concertate de decarbonizare, până în 2030, costul total de emisii pentru industriile oțelului, cimentului și chimicalelor din România va crește de patru ori, comparativ cu 2024. Această creștere generează un risc real de mărire a costurilor de producție, reducerea sau chiar relocarea facilităților de producție. Impactul asupra României ar putea fi, prin urmare, unul semnificativ.

Sectorul industrial contribuie cu **22,8% din Valoarea Adăugată Brută** și asigură aproximativ 20% din actualele locuri de muncă. Mai mult, anumite industrii energo-intensive sunt importante din punct de vedere strategic pentru România, precum producția de oțel primar, care în alte țări din regiune dispare gradual, riscând astfel o dependență crescută de importuri. Pe de altă parte, emisiile generate de industrie însumează 14% din emisiile naționale, iar reducerea lor va implica în multe cazuri transformarea fundamentală a proceselor industriale, cu costuri investiționale semnificative.

Sistemele de APE reprezintă **un instrument de sprijin indirect în procesul de decarbonizare**. Ca urmare a implementării [planurilor complexe de transformare industrială](#), acestea pot aduce un plus de predictibilitate și certitudine în ceea ce privește cererea pentru produsele industriale verzi. Implementarea unui sistem de APE în România ar genera **cerere previzibilă pentru produsele ecologice din partea unui cumpărător major** (statul) dispus să achiziționeze cantități semnificative de materiale cu o amprentă redusă de carbon.

Statul este cel mai mare achizitor: în 2023, ponderea achizițiilor publice la PIB-ul țării a ajuns la **19% în anul 2023** (aprox. 61 miliarde de euro), de la 8% în 2018. Mai mult, **aproape un sfert din valoarea totală a achizițiilor publice este reprezentată de lucrările de construcții**, care utilizează cantități semnificative de beton, oțel, și alte produse ale industriei energo-intensive, unde procesul de decarbonizare va fi cel mai complex. Achizițiile publice pentru aceste categorii de lucrări vor continua să crească (spre exemplu, România s-a angajat să **alocă circa 2% din PIB anual** pentru proiectele de infrastructură și transport, până în 2030). În plus, o proporție semnificativă a investițiilor în infrastructură este realizată prin fonduri europene, inclusiv prin Planul Național pentru Redresare și Reziliență, care condiționează realizarea proiectelor de îndeplinirea criteriilor verzi. Prin urmare, achizițiile publice ecologice pot influența în mod semnificativ evoluția și înverzirea economiei, iar investițiile în infrastructură și construcții **ar putea deveni un instrument relevant de influențare a pieței pentru decarbonizarea industriei energo-intensive din România**.

Rolul Planului Național de Acțiune pentru Achiziții Publice Ecologice 2024 – 2027

Până în prezent, utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic de decarbonizare a fost sporadic aplicat în UE, unde prețul cel mai mic reprezintă cel mai important criteriu de evaluare pentru peste jumătate din achizițiile publice din statele membre. La nivelul UE, există un cadru voluntar de APE, prin intermediul căruia au fost definite **criterii ecologice** pentru 14 categorii de produse, servicii și lucrări. Aceste criterii au fost adoptate integral sau parțial de anumite state membre (precum Olanda, Suedia și Italia), fiind stabilite ținte progresive anuale

în cadrul planurilor naționale de APE. Criteriile se bazează pe instrumente precum evaluarea impactului pe întregul ciclu de viață (LCA) sau standarde și etichete ecologice, printre altele. Suplimentar față de criteriile voluntare, există câteva directive europene, cum ar fi Directiva privind Performanța Energetică a Clădirilor, ce includ criterii obligatorii care trebuie să se regăsească în achizițiile publice la nivel național.

Deși au caracter voluntar, **obiectivul planurilor naționale de APE este de a transmite semnale clare pieței** că există cerere pentru produse și servicii cu emisii reduse, precum și de a **pregăti autoritățile publice și operatorii economici pentru achiziții complexe**, cum sunt cele ce prevăd criterii ecologice.

România a adoptat Legea privind Achizițiile Publice Verzi în 2016, iar în 2023 a publicat Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice (2023-2027). Recent, în septembrie 2024, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor a lansat spre consultare publică noul [Plan de Acțiune al României pentru Achiziții Publice Ecologice 2024-2027](#), care va înlocui planul expirat încă din 2013. Noul plan include o listă de 22 de produse și servicii pentru care au fost stabilite ținte anuale de atribuire a contractelor. O schimbare majoră se referă la **inclusiunea achizițiilor de proiectare, execuție și gestionare a clădirilor de birouri și a drumurilor**, ceea ce ar presupune aplicarea de criterii ecologice la achiziția materialelor de construcții utilizate în aceste categorii de proiecte, cum ar fi betonul, oțelul și alte produse ale industriei energo-intensive.

Adoptarea acestui plan mult așteptat reprezintă un semnal pozitiv pentru decarbonizarea industriei energo-intensive din România. Cu toate acestea, **lipsa de claritate cu privire la criteriile ecologice și metodele de evaluare a acestor criterii pun sub semnul întrebării ambiția și eficacitatea acestui plan**. [Hotărârea de Guvern](#) pentru aprobarea Planului definește criteriul ecologic ca fiind „orice clauză contractuală datorită căreia produsul/serviciul sau lucrarea achiziționată are un impact mai redus asupra mediului”. În lipsa unor criterii clare la nivel de produs și proiect, acest plan nu va face altceva decât să mimeze atingerea unor progrese limitate cu privire la înverzirea achizițiilor publice din România.

Pentru o implementare mai eficientă a Planului, este important ca aceste lacune să fie clarificate cât mai curând. Spre exemplu, **criteriile la nivel de produs** ar putea ține cont de două obiective de sustenabilitate: (1) cantitatea de material reciclat și (2) emisiile reduse pe lanțul de producție. Sistemele de APE din Spania și Italia promovează utilizarea materialelor cu emisii reduse de carbon și includ cerințe de utilizare a materialelor reciclate, inclusiv pentru ciment și oțel. De asemenea, producătorii care prezintă Declarații de Mediu ale Produselor (*Environmental Product Declarations*) sunt avantajați, asigurându-se în acest fel că materialele au o amprentă de carbon cu cel puțin 25% mai mică. **Criteriile la nivel de proiect** ar putea fi stabilite în baza impactului asupra mediului pe durata ciclului de viață (de la extracție până la demolare și reciclare, luând astfel în calcul și emisiile încorporate în materialele de construcții). În acest sens, sunt utile **instrumentele de calculare și raportare a emisiilor**, precum [DuboCalc](#) (Olanda) și [CO2 Performance Ladder](#) (lansat în Olanda și implementat în mai multe state europene). România ar putea la rândul ei să preia sau să dezvolte instrumente similare, care să devină obligatorii pentru toți ofertanții.

Suplimentar față de elaborarea unui cadru de APE bine definit, este importantă **întărirea capacității administrative**, astfel încât implementarea Planului să fie realizată cât mai eficient. Acest lucru poate fi realizat **fie prin înființarea unui organism central care să coordoneze politicile conexe APE, fie prin extinderea colaborării între instituții-cheie** într-un cadru bine definit. Olanda, spre exemplu, în 2022, a lansat Manifestul pentru Achiziții Publice Sustenabile, care a fost semnat de toate ministerele, o treime din provinciile olandeze și 50 de municipalități, printre altele. Mesajul transmis a fost astfel unul de asumare cu prioritate a angajamentului pentru realizarea de achiziții sustenabile. Nu în ultimul rând, prin introducerea criteriilor ecologice clare și implementarea unor instrumente de calculare a emisiilor adecvate, poate **crește nivelul de conștientizare și, ulterior, de ambiție în rândul companiilor ofertante** cu privire la impactul produsului sau al proiectului asupra mediului.

Un sistem de APE clar și ambițios poate susține industria din România

Revizuirea Directivei UE privind Achizițiile Publice (2014) și dezvoltarea unui Clean Industrial Deal, anunțate, în iulie 2024, de Ursula von der Leyen, prefigurează **utilizarea achizițiilor publice ecologice ca un factor esențial în stimularea unei industrii competitive și cu emisii reduse**.

În acest context, implementarea unui sistem de APE cu criterii și metode de calcul clare devine deosebit de important pentru România. Totodată, este nevoie de mai multă claritate cu privire la standardele și certificările pentru produsele cu emisii reduse de carbon sau ecologice, astfel încât alegerea unor astfel de produse să fie realizată cu ușurință. Nu în ultimul rând, pe lângă introducerea unor cote anuale de APE pentru autoritățile publice, ar fi benefică încheierea de **parteneriate cu furnizorii de materiale cu emisii reduse de carbon, inclusiv aderarea autorităților la inițiativa europeană Big Buyers for Climate and Environment** – care își propune să faciliteze colaborarea între marii cumpărători publici și furnizorii de soluții tehnologice inovatoare și de produse cu emisii reduse de carbon.

În concluzie, implementarea unui sistem APE ambițios, alături de alte mecanisme de susținere a transformării industriale, poate stimula producătorii să se decarbonizeze într-un mod concertat, menținându-și competitivitatea și evitând decalajul față de alte state membre. A produce în mod convențional va deveni mult mai costisitor, pe termen lung, iar prioritizarea produselor și serviciilor cu o amprentă mai redusă de carbon, în achizițiile publice, poate impulsiona transformarea necesară a proceselor și tehnologiilor industriale pentru a evita costurile de emisii. În acest scop, Planul României pentru Achiziții Publice Ecologice poate deveni un document strategic pentru susținerea eficientă a transformării industriale.

