



Bruksela, dnia 24.1.2024 r.
COM(2024) 27 final

BIAŁA KSIĘGA

**w sprawie wariantów dotyczących zwiększenia wsparcia badań i rozwoju obejmujących
technologie o potencjale podwójnego zastosowania**

BIAŁA KSIĘGA W SPRAWIE WARIANTÓW DOTYCZĄCYCH ZWIĘKSZENIA WSPARCIA BADAŃ I ROZWOJU OBEJMUJĄCYCH TECHNOLOGIE O POTENCJALE PODWÓJNEGO ZASTOSOWANIA

Celem niniejszej białej księgi jest rozpoczęcie konsultacji publicznych na temat wsparcia na poziomie UE badań i rozwoju obejmujących technologie o potencjale podwójnego zastosowania. W tym względzie zawiera ona przegląd obecnych odpowiednich programów finansowania unijnego oraz ocenę, czy wsparcie to jest nadal adekwatne i strategiczne w obliczu istniejących i pojawiających się wyzwań geopolitycznych określonych w europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego. Następnie przedstawiono w niej w otwarty sposób warianty dotyczące przyszłych rozwiązań jako punkt wyjścia do debaty w kontekście konsultacji publicznych.

Do celów niniejszej białej księgi termin „podwójne zastosowanie” stosuje się w kontekście wsparcia badań i rozwoju w odniesieniu do oprogramowania i technologii, które mogą być wykorzystywane zarówno do celów cywilnych, jak i wojskowych¹. Zakres wsparcia badań i rozwoju obejmujących technologie o potencjale podwójnego zastosowania ma na celu wyeliminowanie luki między działalnością badawczo-rozwojową wyłącznie w sektorze cywilnym i wyłącznie w sektorze obronnym, w szczególności w zakresie krytycznych i powstających technologii.

1. WPROWADZENIE

W poprzednich latach omówiono znaczenie i potencjał poszukiwania sposobów na zwiększenie wsparcia badań i rozwoju obejmujących technologie o potencjale podwójnego zastosowania. We wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego program „Horyzont Europa” z czerwca 2018 r.² Komisja zaproponowała, aby działalność w zakresie badań naukowych i innowacji prowadzona w ramach programu „Horyzont Europa” była ukierunkowana (ale nie wyłącznie) na zastosowania cywilne, natomiast badania w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO) powinny być ukierunkowane wyłącznie na zastosowania wojskowe. Podczas negocjacji Parlament Europejski i Rada zmieniły te przepisy

¹ Definicja ta jest spójna z definicją „produktów podwójnego zastosowania” zawartą w rozporządzeniu (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiającym unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania: „produkty podwójnego zastosowania” oznaczają produkty, włącznie z oprogramowaniem i technologią, które mogą być stosowane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych.

² Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie, COM(2018) 435 final z 7.6.2018.

prawne i ustanowiły, że działania w zakresie badań naukowych i innowacji prowadzone w ramach programu szczegółowego „Horyzont Europa”³ oraz Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT)⁴ powinny być ukierunkowane wyłącznie na zastosowania cywilne. Jednocześnie współprawodawcy utrzymali przepisy dotyczące działalności badawczo-rozwojowej w dziedzinie obronności prowadzonej w ramach EFO ukierunkowanej wyłącznie na zastosowania obronne⁵, wskazując przy tym na potencjał synergii między zastosowaniami cywilnymi a obronnymi. Wyjaśnili również, że należy unikać zbędnego dublowania wysiłków. Oznacza to, że współprawodawcy wyraźnie zadecydowali o traktowaniu działalności badawczo-rozwojowej w sektorze cywilnym i tej w sektorze obronnym jako całkowicie odrębnych dziedzin, skierowanych do zasadniczo różnych społeczności zainteresowanych stron, różniących się od siebie przepisami, celami i zastosowaniami rynkowymi.

Z uwagi na brak odpowiednich instrumentów ułatwiających wzajemną wymianę w zakresie działalności badawczo-rozwojowej w sektorze cywilnym i obronnym od 2021 r. Komisja rozpoczęła szereg działań mających na celu poprawę synergii między programami UE i propagowanie ogólnounijnego podejścia do technologii krytycznych przez jak najlepsze wykorzystanie unijnych programów badawczo-rozwojowych.

Inicjatywy unijne wspierające wzajemną wymianę w zakresie działalności badawczo-rozwojowej w sektorze cywilnym, obronnym i kosmicznym

W lutym 2021 r. w planie działania na rzecz synergii między przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym⁶ jako jeden z celów wskazano potrzebę poprawy komplementarności między odpowiednimi programami i instrumentami UE w celu zwiększenia efektywności inwestycji i skuteczności wyników. W pierwszym sprawozdaniu z postępów przyjętym w listopadzie 2022 r. uznano potrzebę „przeprowadzenia analizy luk we wsparciu z instrumentów UE na drodze od badań i rozwoju, przez wdrożenie, aż do wprowadzenia na rynek lub zamówień publicznych w celu sprawdzenia, w jaki sposób jeden instrument może pomóc tam, gdzie inny nie może. Wynik tej analizy można by uwzględnić przy planowaniu kolejnych [wieloletnich ram finansowych]”⁷.

³ Decyzja (UE) 2021/764 ustanawiająca program szczegółowy służący realizacji programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa”.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/819 z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (wersja przekształcona).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013.

⁶ COM(2021) 70 z 22.2.2021.

⁷ SWD(2022) 362 z 10.11.2022.

W **lutym 2022 r.** w komunikacie „Plan działania w zakresie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obronności”⁸ uznano, że nie istnieją ramy dla bezpośredniego wsparcia działań podwójnego zastosowania w ramach istniejących programów i instrumentów, oraz zapowiedziano, że „[w] 2023 r. Komisja dokona przeglądu istniejących instrumentów UE i zaproponuje dalsze sposoby wspierania BRTI w zakresie podwójnego zastosowania na poziomie UE”. Komisja przeanalizowała również możliwości i ograniczenia w zakresie zwiększenia wsparcia dla technologii o potencjale podwójnego zastosowania za pośrednictwem unijnego systemu innowacji w dziedzinie obronności (EUDIS) zapowiedzianego w tym komunikacie i uruchomionego w maju 2022 r. w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO).

W **maju 2022 r.** we wspólnym komunikacie „Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania”⁹ zapowiedziano „wprowadzenie ewentualnych zmian do ram badań naukowych i innowacji podwójnego zastosowania, aby poprawić synergie między instrumentami cywilnymi i obronnymi”. W tym samym wspólnym komunikacie uznano za niezbędne prace „nad dalszymi środkami (takimi jak skoordynowane zaproszenia do składania wniosków w ramach istniejących instrumentów UE i kredytów EBI) z myślą o wspieraniu krytycznych technologii i zdolności przemysłowych poprzez opracowywanie projektów strategicznych”.

W **lipcu 2022 r.** Komisja przyjęła Nowy europejski plan na rzecz innowacji¹⁰. Wśród warunków ramowych dla innowacji typu „deep tech” w programie podkreślono, że „wykorzystanie roli sektora publicznego jako głównego klienta” może przyspieszyć modernizację usług użyteczności publicznej i wzmocnić konkurencyjność przemysłową UE na świecie. W rezultacie Komisja ogłosiła zaproszenia do składania wniosków w celu wsparcia państw członkowskich w opracowywaniu krajowych strategii zwiększających zamówienia publiczne na innowacje, a także usprawnia gromadzenie danych na temat zamówień publicznych na innowacje w sektorach cywilnym i obronnym. Ponieważ wiele technologii krytycznych o potencjale podwójnego zastosowania znajduje się w sektorze cyfrowym, należy również zauważyć, że w sprawozdaniu Komisji dotyczącym stanu cyfrowej dekady w 2023 r.¹¹ zaleca się, aby państwa członkowskie opracowały „plany działania wspierające innowacyjne zamówienia publiczne” i zintensyfikowały „działania na rzecz zwiększenia inwestycji w ramach zamówień publicznych w projektowanie, testowanie i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań cyfrowych”.

W **marcu 2023 r.** Komisja i Wysoki Przedstawiciel przyjęli strategię kosmiczną UE na rzecz bezpieczeństwa i obrony¹². Podkreślono w niej, że „[s]ystemy kosmiczne i usługi dotyczące przestrzeni kosmicznej odgrywają coraz większą rolę we wspieraniu bezpieczeństwa i obrony. Usługi podwójnego zastosowania zapewniane przez unijne programy kosmiczne i przez podmioty komercyjne, w tym środowisko New Space, będą nadal rozwijane w celu zwiększenia strategicznej autonomii UE i jej państw członkowskich”. Dodano też, że „[p]rzygotowując przyszły rozwój unijnych programów kosmicznych, Komisja uwzględni, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, długoterminowe wymagania użytkowe w zakresie obrony i bezpieczeństwa (horyzont czasowy: 2035 r.). Komisja uwzględni również w istniejących lub przyszłych systemach kosmicznych interoperacyjność systemów i warianty kombinowane obejmujące transport

⁸ COM(2022) 61 z 15.2.2022.

⁹ JOIN(2022) 24 z 18.5.2022.

¹⁰ COM(2022) 332 z 5.7.2022.

¹¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/library/2023-report-state-digital-decade>

¹² Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategia kosmiczna UE na rzecz bezpieczeństwa i obrony”, JOIN(2023) 9 final.

ładunków użytkowych przez dołączenie do ładunku głównego (piggybacking) na potrzeby obronności, a także kwestie bezpieczeństwa. W tym celu wspierane będą synergie, za pośrednictwem EFO, tak aby dzięki badaniom i rozwojowi w dziedzinie obronności możliwe było przyspieszenie wdrażania ładunków użytkowych umożliwiających świadczenie usług na rzecz obronności. Poszczególne usługi rządowe, których świadczenie jest możliwe dzięki realizacji unijnych programów kosmicznych, będą ponadto konsekwentnie udostępniane i wykorzystywane”.

W czerwcu 2023 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Platformę na rzecz technologii strategicznych dla Europy („STEP”), aby zachować europejską przewagę w zakresie krytycznych i powstających technologii, które są istotne z punktu widzenia zielonej transformacji i transformacji cyfrowej: począwszy od technologii związanych z informatyką, w tym mikroelektroniki, informatyki kwantowej i sztucznej inteligencji, po biotechnologię i bioprodukcję oraz technologie neutralne emisyjnie. Oprócz zwiększenia środków z EFO STEP zwiększy współfinansowanie z instrumentów UE w ramach polityki spójności w celu rozwoju lub wytwarzania technologii krytycznych, z których wiele ma potencjał podwójnego zastosowania.

We wspólnym komunikacie w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego¹³ przyjętym 20 czerwca 2023 r. zaproponowano wspólne europejskie podejście do kwestii bezpieczeństwa gospodarczego, w tym przez ograniczanie ryzyka i promowanie przewagi technologicznej w sektorach krytycznych. W strategii określono trzy priorytety: promowanie własnej konkurencyjności UE; ochrona przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa gospodarczego; oraz partnerstwo z jak najszerszym gronem krajów, które podzielają obawy lub interesy UE w zakresie bezpieczeństwa gospodarczego. Celem strategii jest budowanie bezpieczeństwa gospodarczego UE i zwiększenie odporności jej gospodarki, w tym przez utrzymanie i zwiększenie jej przewagi technologicznej w zakresie technologii o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa gospodarczego UE. Technologie te często mają potencjał podwójnego zastosowania: stanowią one podstawę technologii istotnych dla wielu dziedzin, zarówno w sferze cywilnej, jak i obronnej. **W październiku 2023 r.** Komisja przedstawiła zalecenie¹⁴ w sprawie obszarów technologii krytycznych i rozpoczęła wspólną ocenę ryzyka z udziałem państw członkowskich.

We wspólnym komunikacie Komisja zobowiązała się do sporządzenia – po dokonaniu przeglądu zakresu istniejących instrumentów – sprawozdania na temat możliwości zapewnienia wsparcia na rzecz badań i rozwoju obejmujących technologie o potencjale podwójnego zastosowania. Opracowanie w warunkach finansowania unijnego parametrów

¹³ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady w sprawie „Europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego”, JOIN(2023) 20 final.

¹⁴ Zalecenie Komisji C(2023) 6689 z dnia 3 października 2023 r. w sprawie obszarów technologii krytycznych dla bezpieczeństwa gospodarczego UE, na potrzeby pogłębionej oceny ryzyka z udziałem państw członkowskich.

w odniesieniu do badań i rozwoju obejmujących technologie o potencjale podwójnego zastosowania powinno umożliwić ich szybsze wprowadzenie na rynek w UE, czy to do celów komercyjnych, w odpowiedzi na potrzeby rządowe państw członkowskich (cywilne lub obronne), czy też w odniesieniu do infrastruktury na szczeblu UE.

UE może zatem odegrać ważną rolę w zapewnianiu ukierunkowanego wsparcia na rzecz podwójnego zastosowania, na drodze od badań i rozwoju, przez wdrożenie, aż po wprowadzenie na rynek lub zamówienia publiczne. Środki wsparcia mogą w dalszym ciągu opierać się na potencjale synergii w ramach STEP oraz zwiększonej koordynacji z programami w zakresie podwójnego zastosowania innych organizacji UE, takimi jak inicjatywa strategiczna na rzecz bezpieczeństwa w Europie (SESI) Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)¹⁵, co pozwoli określić, w jaki sposób najlepszy instrument europejski mógłby pomóc w sytuacjach, w których inny nie jest w stanie, oraz przyczyni się do wspierania krytycznych technologii i zdolności przemysłowych przez opracowywanie strategicznych projektów.

W listopadzie 2023 r. przewodnicząca Ursula von der Leyen zwróciła się o maksymalizację potencjału UE w zakresie podwójnego zastosowania: „Wzmacniając nasze badania i rozwój w dziedzinie obronności, powinniśmy również lepiej integrować technologie cywilne z naszą bazą przemysłową sektora obronnego. [...] z działań cywilnych wyłania się wiele istotnych innowacji o zastosowaniach obronnych. Czas połączyć fakty. W związku z tym Komisja przedstawi różne warianty w białej księdze w sprawie badań nad podwójnym zastosowaniem”¹⁶.

15 Zob. również konkluzje Rady Europejskiej z 14–15 grudnia 2023 r., w których wezwano do „wzmocnienia roli Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego we wspieraniu europejskiego bezpieczeństwa i obrony, w oparciu o opracowaną przez ten bank inicjatywę strategiczną na rzecz bezpieczeństwa w Europie”.

¹⁶ Przemówienie przewodniczącej Ursuli von der Leyen na corocznej konferencji EDA w 2023 r.: Wzmocnienie europejskiej obronności, 30.11.2023 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_23_6207.

2. MOŻLIWOŚCI I WYZWANIA

W ostatnich latach debata na temat możliwości i wyzwań związanych ze zwiększeniem bezpośredniego wsparcia badań i rozwoju obejmujących technologie o potencjale podwójnego zastosowania w programach UE nabrała tempa. Może to nieść za sobą szansę dalszego wzmocnienia i poprawy konkurencyjności i odporności europejskich baz naukowych i technologicznych. Takie wsparcie powinno również pobudzić do rozwoju przedsiębiorstwa typu start-up oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) zajmujące się innowacjami technologicznymi. Synergie między sektorem cywilnym a obronnym mogą stworzyć nowe możliwości rynkowe dla przedsiębiorstw działających w różnych ekosystemach przemysłowych i wzmocnić całą gospodarkę.

W planie działania na rzecz synergii między przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym¹⁷ uznano, że w wielu przypadkach trudno jest wyznaczyć wyraźną granicę pomiędzy cywilnymi i obronnymi badaniami i rozwojem. Podczas gdy w przypadku badań podstawowych (niskie poziomy gotowości technologicznej – TRL) przyszłe obszary zastosowania wyników badań nie zawsze są znane na początku projektu („niezależne od zastosowań”), w przypadku badań i rozwoju o średnich i wysokich TRL można natychmiast opracować technologie o potencjale podwójnego zastosowania, z niewielkimi lub bardziej znaczącymi dostosowaniami, nawet jeśli technologie te są pierwotnie przeznaczone do zastosowań czysto cywilnych lub obronnych. I odwrotnie, badania i rozwój w dziedzinie obronności mogą mieć zastosowania cywilne, również z dostosowaniami w razie potrzeby. Między badaniami i rozwojem w sektorze cywilnym a tymi w sektorze obronnym istnieje zatem wyraźny potencjał wzajemnej wymiany.

2.1. Określenie problemu

Coraz więcej technologii wykorzystywanych w kontekście zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obronności wywodzi się ze sfery cywilnej, w której inwestycje sektora prywatnego są wyższe, koszty pośrednie są niższe, a cykle badawczo-rozwojowe są szybsze. W UE należy nadal dążyć do synergii między programami i instrumentami UE w celu rozwinięcia niewykorzystanego potencjału pod względem korzystania z osiągnięć cywilnych

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz synergii między przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym”, COM(2021) 70 z 22.2.2021.

badania i rozwoju na potrzeby dostarczania zastosowań obronnych, a także z osiągnięć badań i rozwoju w dziedzinie obronności na potrzeby generowania zastosowań cywilnych.

Ważnym wyzwaniem jest brak wspólnie opracowanej definicji „podwójnego zastosowania” w kontekście wsparcia badań i rozwoju, zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i unijnym. Ten brak definicji stwarza problemy. Na przykład Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) stosuje definicję¹⁸, którą sam opracował do celów bankowych, a zgodnie z którą większość oczekiwanych dochodów promotora ma pochodzić z zastosowań cywilnych. Z kolei UE nie określiła definicji pojęcia „technologii o potencjale podwójnego zastosowania” w swoich programach finansowania. W rezultacie okazało się, że trudno jest uzyskać wspólny zakres odniesienia z EBI w celu przygotowania wspólnych inwestycji skoncentrowanych na technologiach o potencjale podwójnego zastosowania.

Rozporządzenie w sprawie kontroli wywozu produktów podwójnego zastosowania¹⁹ zawiera definicję produktów podwójnego zastosowania oraz wykaz kilkuset produktów podwójnego zastosowania (i specyfikacji technicznych), który obejmuje nie tylko produkty materialne, ale również niematerialne, takie jak oprogramowanie lub technologia w formie danych technicznych lub pomocy technicznej. Wykaz ten odzwierciedla porozumienie w ramach wielostronnych reżimów kontroli eksportu i jest aktualizowany co roku. Ramy te można ponadto uzupełnić środkami krajowymi dotyczącymi produktów podwójnego zastosowania niewymienionych w wykazie ze względu na bezpieczeństwo publiczne lub prawa człowieka. Definicję tę opracowano w kontekście kontroli wywozu, a jej szczególnym celem jest zapobieganie niewłaściwemu wykorzystywaniu technologii cywilnej lub zmianie jej zastosowania do celów wojskowych przez państwa, rządy lub organy pozarządowe w celu zachwiania pokoju lub bezpieczeństwa bądź w związku z wewnętrznymi represjami lub poważnymi naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego. W związku z tym można dostosować tę definicję w celu określenia zakresu działań, które mają być finansowane przez UE. Komisja mogłaby podjąć dalsze prace w ścisłej koordynacji z grupą EBI i innymi instytucjami finansowymi w celu opracowania wspólnej definicji „podwójnego zastosowania”.

Biorąc pod uwagę konsultacyjny charakter niniejszej książki, Komisja zachęca respondentów do podzielenia się opiniami na temat tego, jakie elementy mogą stanowić części składowe

¹⁸ Dostępna pod adresem: [inicjatywa strategiczna na rzecz bezpieczeństwa w Europie \(eib.org\)](https://eib.org).

¹⁹ Rozporządzenie (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania.

definicji technologii o potencjale podwójnego zastosowania, które mogłyby być przydatne do promowania m.in. możliwości przenoszenia z sektora cywilnego do sektora obronnego i odwrotnie, a także wspólnych inwestycji z innymi partnerami takimi jak grupa EBI.

UE ponadto nadal ma trudności z zapewnieniem szybkiego wykorzystania i wprowadzenia na rynek wyników inwestycji w badania i rozwój w UE, w tym w technologicie o potencjale podwójnego zastosowania. Innowacje o dużym potencjale są często wykorzystywane w innych częściach świata, gdzie dążenie do przełomowych innowacji stało się pilnym priorytetem. Prowadzi to do rozwoju organizacji i doktryn utworzonych w celu wyraźnego wykorzystania potencjału podwójnego zastosowania w dziedzinie obronności. Tymczasem w Europie wyniki innowacji podwójnego zastosowania, tj. przekształcanie pomysłów i wiedzy w nowe lub ulepszone produkty, procesy i usługi do użytku wojskowego i komercyjnego, często nie są z powodzeniem komercjalizowane z różnych powodów, w tym z powodu braku pierwszych klientów, zwłaszcza w sektorze publicznym, oraz potrzeby bardziej ukierunkowanych badań i rozwoju. Kolejnym czynnikiem jest niedoinwestowanie zamówień publicznych na innowacje, które nie tylko utrudnia modernizację europejskiej infrastruktury z wykorzystaniem nowych możliwości zapewnianych przez innowacyjne technologie, ale także hamuje konkurencyjność europejskiego przemysłu²⁰. Zamówienia publiczne na innowacje są bardzo istotne w przypadku technologii o potencjale podwójnego zastosowania, które wymagają dynamicznego rynku krajowego, aby można było je wykorzystać w systemach i produktach w sektorze cywilnym i obronnym.

2.2. Cele

Ogólnym celem niniejszej białej księgi jest zbadanie wariantów dotyczących poprawy integracji i wzajemnej wymiany między przemysłem cywilnym i obronnym w odniesieniu do technologii w przemyśle europejskim. Aby to osiągnąć, należy dążyć do lepszego wykorzystania wyników projektów oraz określić działania umożliwiające, w stosownych przypadkach, uzyskanie rezultatów w zakresie podwójnego zastosowania, tj. wyników cywilnej działalności badawczo-rozwojowej na potrzeby zastosowań obronnych oraz wyników działalności badawczo-rozwojowej w dziedzinie obronności na potrzeby zastosowań cywilnych.

²⁰ Zob. wyniki przeprowadzonej przez Komisję analizy porównawczej inwestycji w zamówienia publiczne na innowacje i ram polityki w tym zakresie w całej Europie, marzec 2023 r. (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/library/benchmarking-innovation-procurement-investments-and-policy-frameworks-across-europe>).

3. SCENARIUSZ ODNIESIENIA: OBECNE RAMY LEGISLACYJNE

Zgodnie z art. 182 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wszystkie działania UE w zakresie badań naukowych i rozwoju technologii są określone w wieloletnim programie ramowym. Choć program szczegółowy „Horyzont Europa”²¹ ukierunkowany jest wyłącznie na zastosowania cywilne²², działania badawcze w dziedzinie obronności są prowadzone w ramach innego programu szczegółowego „Horyzont Europa”, ukierunkowanego wyłącznie na badania i rozwój w dziedzinie obronności, dla którego w rozporządzeniu w sprawie EFO²³ określono odrębne zasady uczestnictwa, budżet, warunki kwalifikowalności i zarządzanie.

W rozporządzeniu ustanawiającym program „Horyzont Europa” odniesiono się do potencjalnych synergii z EFO, które mogłyby być korzystne dla badań w sektorze cywilnym i obronnym, przy jednoczesnym unikaniu zbędnego powielania działań. Jednocześnie w rozporządzeniu w sprawie EFO wyraźnie stwierdzono, że „w stosownych przypadkach można również oczekiwać pozytywnych skutków ubocznych w sektorze cywilnym”²⁴ oraz że „Komisja weźmie pod uwagę inną działalność finansowaną w ramach programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji »Horyzont Europa« [...], aby uniknąć zbędnego powielania działań oraz zapewnić wzajemne inspirowanie się i synergie między badaniami cywilnymi a badaniami w dziedzinie obronności”²⁵.

3.1. Cywilne badania i rozwój o potencjale podwójnego zastosowania

Chociaż program szczegółowy „Horyzont Europa” może wspierać działalność badawczo-rozwojową ukierunkowaną wyłącznie na zastosowania cywilne, wyniki tej działalności mogą mieć potencjał podwójnego zastosowania, na przykład w obszarach takich jak technologie cyfrowe, cyberbezpieczeństwo, energetyka, mobilność, zdrowie, materiały i przestrzeń kosmiczna, a zatem mogą posłużyć do zastosowań w dziedzinie obronności. Wybór projektów ogranicza się jednak do tych projektów, które choć służą rozwojowi technologii o potencjale

²¹ Decyzja Rady (UE) 2021/764 z dnia 10 maja 2021 r. ustanawiająca program szczegółowy służący realizacji programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz uchylająca decyzję 2013/743/UE.

²² Art. 7 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiającego program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/697 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Obronny i uchylające rozporządzenie (UE) 2018/1092.

²⁴ Motyw 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/697 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiającego Europejski Fundusz Obronny i uchylającego rozporządzenie (UE) 2018/1092.

²⁵ Motyw 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/697 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiającego Europejski Fundusz Obronny i uchylającego rozporządzenie (UE) 2018/1092.

podwójnego zastosowania, są ukierunkowane wyłącznie na zastosowania cywilne. Zgodnie z wymogami programu szczegółowego „Horyzont Europa”²⁶, jeżeli wniosek obejmuje jakiegokolwiek zastosowania obronne, nie powinien być finansowany.

W efekcie zainteresowane strony z przemysłu obronnego nie mogą uzyskać dostępu do kapitału i usług świadczonych za pośrednictwem programu „Horyzont Europa” w odniesieniu do jakiejkolwiek działalności mającej zastosowanie w dziedzinie obronności (w szczególności za pośrednictwem programu finansowania „Akcelerator” Europejskiej Rady ds. Innowacji), a ministerstwa lub agencje obrony nie mogą ubiegać się o finansowanie zamówień publicznych na innowacje zapewniane z programu „Horyzont Europa” w odniesieniu do takich działań. Choć zainteresowane strony z sektora obrony nie są automatycznie wyłączone z finansowania w ramach programu szczegółowego „Horyzont Europa”, ich udział może być uzasadniony tylko wtedy, gdy ich działalność badawczo-rozwojowa w ramach projektu jest ukierunkowana wyłącznie na zastosowania cywilne.

3.2. Badania i rozwój o potencjale podwójnego zastosowania w dziedzinie obronności

EFO zapewnia finansowanie wspólnych projektów badawczo-rozwojowych w dziedzinie obronności do zastosowań obronnych. Rozwój technologii koncentrujących się wyłącznie na przyszłych zastosowaniach wojskowych różni się od technologii o charakterze cywilnym, ponieważ te pierwsze są ukierunkowane na operacyjne potrzeby wojskowe, a ostatecznymi klientami są ministerstwa obrony. Wyniki projektu często podlegają kontroli wywozu i, w stosownych przypadkach, klauzulom tajności informacji podczas realizacji projektu. Niemniej jednak istnieje już kilka przykładów finansowanych działań, które mają wyraźny potencjał do zastosowania w sektorze cywilnym i mogą przyczynić się do wzmocnienia bazy naukowej i technologicznej sektora cywilnego. Projekty wspierane przez Europejski Fundusz Obronny koncentrują się wyłącznie na obronności, ale mogą mieć również istotne zastosowania cywilne (a w związku z tym wymiar podwójnego zastosowania).

Projekty finansowane z EFO, a także projekty w zakresie bezpieczeństwa cywilnego lub badań kosmicznych w ramach programu szczegółowego „Horyzont Europa” obejmują częściowo informacje niejawne oraz podlegają szczegółowym warunkom kwalifikowalności opartym na bezpieczeństwie na poziomie podmiotów i zasadom mającym na celu uniknięcie wycieku technologii. Strategiczny i wrażliwy charakter technologii o potencjale podwójnego

²⁶ Zgodnie z zasadami tego programu wnioski ukierunkowane na zastosowania obronne mogą być rozpatrywane w ramach EFO.

zastosowania oraz ich zastosowania wymagają zwrócenia większej uwagi na wymogi bezpieczeństwa, w tym wybór projektów i uczestników, zapotrzebowanie na procedury kontroli bezpieczeństwa oraz ewentualne utajnienie wyników badań. Ze względu na spójność między różnymi projektami i programami finansowanymi przez UE oraz inicjatywami w zakresie współpracy międzynarodowej te same wymogi związane z bezpieczeństwem powinny mieć zastosowanie przy wspieraniu technologii o potencjale podwójnego zastosowania.

3.3. Przegląd zakresu istniejących instrumentów

W planie działania na rzecz synergii między przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym²⁷ zaproponowano uruchomienie „inkubatora innowacyjności” podwójnego zastosowania, aby skupić się na zachęcaniu do synergii, weryfikacji wniosków i wyników oraz wymianie informacji na jak najwcześniejszym etapie w celu zidentyfikowania możliwych zastosowań, w tym w obszarach innych niż te, które pierwotnie przewidywano.

Technologie opracowywane przez konsorcja w ramach instrumentu „Pionier” Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC) charakteryzują się niskimi TRL i często są „niezależne od zastosowań”. „Akcelerator” EIC wspiera poszczególne MŚP o wyższych TRL i inwestuje w nie, aby wypełnić lukę w finansowaniu na etapie innowacji i pomóc im skutecznie zwiększyć skalę działalności. Wsparcie to obejmuje element dotacyjny i kapitałowy. Decyzję w sprawie elementu kapitałowego podejmuje Fundusz EIC po podjęciu przez Komisję decyzji o przyznaniu finansowania. Instrument „Akcelerator” EIC wspiera MŚP i przedsiębiorstwa typu start-up zajmujące się obiecującymi technologiami i innowacjami o potencjale podwójnego zastosowania, takimi jak drony, pojazdy bezzałogowe, cyberbezpieczeństwo i sztuczna inteligencja, ukierunkowanymi wyłącznie na zastosowania cywilne. Od 2023 r. dostęp do programu „Transformacja” EIC (który zapewnia wsparcie następcze w celu opracowania zastosowań komercyjnych na podstawie wyników badań) został otwarty dla wniosków dotyczących wyników osiągniętych w ramach działalności badawczo-rozwojowej w dziedzinie obronności (tj. w ramach EFO), pod warunkiem że wnioski te dotyczą wyłącznie zastosowań cywilnych. Wielkość portfela projektów w zakresie podwójnego zastosowania oraz potencjał projektów typu spin-off wywodzących się z finansowanych przez UE badań w dziedzinie obronności i przekształconych do zastosowań cywilnych wciąż są w dużej mierze

²⁷ COM(2021) 70 z 22.2.2021.

niezbadane, ponieważ badania w dziedzinie obronności finansowane przez UE rozpoczęły się dopiero niedawno.

Komisja przeanalizowała również możliwości i ograniczenia w zakresie zwiększenia wsparcia dla technologii o potencjale podwójnego zastosowania za pośrednictwem unijnego systemu innowacji w dziedzinie obronności zapowiedzianego w komunikacie „Plan działania w zakresie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obronności” z lutego 2022 r.²⁸ i uruchomionego w maju 2022 r. w ramach EFO. EUDIS oferuje MŚP, przedsiębiorstwom typu start-up i innym nietradycyjnym podmiotom przemysłu obronnego większe możliwości dostępu do Europejskiego Funduszu Obronnego i korzystania z niego.

EUDIS jest obecnie w pełni operacyjny i urzeczywistnia dążenia Komisji do lepszego łączenia podmiotów/technologii cywilnych i obronnych oraz wykorzystuje udokumentowane osiągnięcia Komisji w stymulowaniu innowacji. W 2023 r. zaproszenia do składania wniosków o wsparcie innowacji w dziedzinie obronności w ramach EUDIS obejmowały łączną kwotę 224 mln EUR. Zaproszenia do składania wniosków typu spin-in (dotyczących rozwiązań z jednego sektora stosowanych w drugim sektorze) okazały się bardzo skuteczne, a służby Komisji i Europejska Agencja Obrony współpracują w celu dalszego systematycznego przeglądania wyników programów cywilnych w celu oceny potencjału obronnego do wykorzystania w przyszłości. Szczególnie duże zainteresowanie odnotowano w odniesieniu do zaproszeń nietematycznych skierowanych do MŚP i dotyczących przełomowych technologii, w przypadku których liczba wniosków wzrosła ponad dwukrotnie w porównaniu z 2022 r. To duże zainteresowanie zaproszeniami otwartymi wyłącznie dla konsorcjów MŚP i konsorcjów skupiających się na technologiach przełomowych potwierdza, że EFO nadal jest bardzo atrakcyjny dla mniejszych przedsiębiorstw i przedsiębiorstw wchodzących do sektora obronnego.

Komisja będzie dalej rozszerzać EUDIS w obecnych wieloletnich ramach finansowych w ścisłej współpracy z Europejską Agencją Obrony w ramach specjalnej grupy zadaniowej ds. innowacji w dziedzinie obronności, koncentrując się na wprowadzaniu innowacji cywilnych w sektorze obronnym. W związku z tym Komisja zamierza finansować akcelerator biznesu w ramach EUDIS, rozwijać usługi nawiązywania kontaktów i rozszerzać coaching biznesowy dla wszystkich MŚP uczestniczących w EFO od 2024 r.; w szczególności w celu ułatwienia im wejścia na rynek obronny. Następnie należy zbadać, jak można ułatwić dostęp do wyników

²⁸ COM(2022) 61 z 15.2.2022.

osiągniętych dzięki działalności badawczo-rozwojowej w dziedzinie obronności, aby zwiększyć potencjalne dalsze inwestycje w cywilne badania i rozwój.

Komisja sfinansowała ponadto udane projekty zamówień publicznych na innowacje w ramach programu „Horyzont Europa” i jego poprzedników – programu „Horyzont 2020” i 7PR. Przedkomercyjne zamówienia publiczne są wyłączone z międzynarodowych umów w sprawie zamówień publicznych i mogą zawierać warunki, na których opiera się opracowywanie i produkcja rozwiązań w Europie. Na przykład mogą one być w razie potrzeby ograniczone do przedsiębiorstw mających siedzibę w Europie i kontrolowanych z Europy lub można w nich określić, że wdrożenie pierwszej partii innowacyjnych rozwiązań w sektorze obrony lub bezpieczeństwa cywilnego ogranicza się do wykonawców, którzy uczestniczyli w poprzednim przedkomercyjnym zamówieniu publicznym.

Przepisy prawne dotyczące EFO obejmują możliwość wspierania zamówień przedkomercyjnych za pomocą dotacji dla instytucji zamawiających w celu wspólnego zamawiania usług badawczych i rozwojowych w dziedzinie obronności. Dotychczas jednak nie korzystano z tej możliwości. W ramach EFO nie można wykroczać poza fazę badawczo-rozwojową, w związku z czym kładzie się nacisk na wspólne udzielanie zamówień na usługi badawcze i rozwojowe. Niemniej jednak w ramach obu programów można by dokładniej zbadać możliwości udzielania przedkomercyjnych zamówień publicznych na usługi badawcze i rozwojowe. Mówiąc ogólniej, Komisja mogłaby zbadać, w jaki sposób można ułatwić płynne przejście na innowacje opracowywane w ramach każdego z programów, które miałyby być realizowane przez zamawiających wdrażających innowacje na rynku cywilnym lub obronnym, aby lepiej wykorzystać potencjał podwójnego zastosowania.

3.4. Synergie z innymi programami i strategiami politycznymi UE

Nawet jeśli nie finansują one bezpośrednio działalności badawczo-rozwojowej, inne programy UE również mają do odegrania pewną rolę w zakresie zastosowań cywilnych lub obronnych, w szczególności jeśli chodzi o finansowanie wdrażania technologii. Synergia między programami bezpośrednio finansującymi projekty badawczo-rozwojowe (program „Horyzont Europa” i EFO) a innymi programami UE ma na celu wspieranie wprowadzania na rynek i rozpowszechniania wiedzy i rozwiązań wynikających z projektów w ramach programu „Horyzont Europa” i EFO z myślą o osiągnięciu celów innych programów UE (np.

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego²⁹, instrumentu „Łącząc Europę”, programu „Cyfrowa Europa”, Programu InvestEU, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, programu kosmicznego). Oczekuje się, że STEP zwiększy też współfinansowanie z instrumentów UE w ramach polityki spójności w celu rozwoju lub wytwarzania technologii krytycznych, z których wiele ma potencjał podwójnego zastosowania. Analiza podstaw prawnych innych programów i instrumentów finansowania unijnego pokazuje, że nie mają one na celu bezpośredniego wspierania wdrażania technologii o potencjale podwójnego zastosowania.

4. WARIANTY DOTYCZĄCE PRZYSZŁYCH ROZWIĄZAŃ

Mając na uwadze kontynuację i rozwijanie inicjatyw Komisji i Wysokiego Przedstawiciela związanych z obronnością realizowanych w ostatnich latach, zwłaszcza po wybuchu rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, w niniejszej białej księdze potwierdza się ciągłą potrzebę bardziej odpowiedniego wsparcia w celu wzmocnienia badań i rozwoju obejmujących technologie o potencjale podwójnego zastosowania, które mogą pomóc w rozwoju najnowocześniejszych zdolności obronnych w UE. Jednocześnie wdrażanie nowych technologii opracowanych dzięki funduszom obronnym w sektorze cywilnym jest nadal ograniczone, a potencjał tych technologii pozostaje w dużej mierze niewykorzystany. Instytucje Unii muszą stale poszukiwać możliwości wzmocnienia tej wymiany między przemysłem cywilnym i obronnym w kontekście wsparcia badań i rozwoju obejmujących technologie o potencjale podwójnego zastosowania, przy jednoczesnym uwzględnieniu podstawowych różnic między sferą cywilną i wojskową.

Kontekst geopolityczny pokazał również, że zdolnościom obronnym muszą towarzyszyć zdecydowane środki w zakresie bezpieczeństwa cywilnego w celu ochrony odporności UE, w szczególności w celu ochrony cywilnej infrastruktury krytycznej, zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa związanym z granicami, przywrócenia usług kluczowych w czasach kryzysu oraz przeciwdziałania ryzyku niepokoju społecznego w następstwie kampanii dezinformacyjnych lub cyberataków. W związku z tym zwiększenie odporności UE jest priorytetem zarówno w odniesieniu do potrzeb w zakresie obronności, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego.

²⁹ Jeżeli projekt służy w całości lub w przeważającej części realizacji celu polegającego na przyczynianiu się do zmniejszania dysproporcji i zwiększania spójności społecznej UE, jest on objęty art. 174 TUE, również jeśli obejmuje inwestycje na rzecz działań w zakresie bezpieczeństwa lub obronności.

Aby sprostać tym wyzwaniom, Komisja określiła trzy możliwe warianty przyszłych rozwiązań, które przedstawiono poniżej. W wariantcie 1 przedstawiono, co jeszcze można zrobić w oparciu o obecną strukturę – możliwe środki można wdrożyć bez zmiany istniejących podstaw prawnych. Warianty 2 i 3 będą wymagały w przyszłości różnych podstaw prawnych.

W przypadku wariantów 2 i 3 konieczna będzie dalsza analiza zgodnie z przepisami dotyczącymi lepszego stanowienia prawa (np. ocena skutków, konsultacje z zainteresowanymi stronami itp.), aby zbadać ich skutki i wartość dodaną, w tym w odniesieniu do: komplementarności z priorytetami krajowymi; przyciągania potencjalnych nowych beneficjentów; kryteriów i procesów oceny i kwalifikowalności; zasad uczestnictwa; otwartości programów na państwa trzecie, w tym w szczególności w odniesieniu do państw stowarzyszonych z programem „Horyzont Europa”; oraz decyzji w sprawie przekazania (lub nie) uprawnień agencjom wykonawczym oraz powiązanych przydziałów i profili personelu.

Szczególne warunki kwalifikowalności miałyby zastosowanie wyłącznie do celów wspierania działalności badawczo-rozwojowej związanej z podwójnym zastosowaniem. Podlegałyby one bardziej restrykcyjnemu podejściu do stosowania zabezpieczeń dotyczących bezpieczeństwa badań, podczas gdy pozostała część programu pozostałaby w dużej mierze otwarta. Kwestie związane z bezpieczeństwem można zatem zdefiniować bardziej szczegółowo tylko w odniesieniu do określonej działalności badawczo-rozwojowej w zakresie podwójnego zastosowania. Wszystkie warianty należy opracować w taki sposób, aby stanowiły uzupełnienie programów szczegółowych dotyczących badań i rozwoju w zakresie zastosowań cywilnych i obronnych w ramach następnego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu faktu, że w europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego kładzie się nacisk na potrzebę większych inwestycji w badania i rozwój w zakresie strategicznych powstających technologii w celu zapewnienia wiodącej pozycji i konkurencyjności UE. Każdy wariant musi zapewniać zgodność z warunkami i procedurami określonymi w środkach ograniczających przyjętych na podstawie art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁰, a także z innymi wymogami regulacyjnymi dotyczącymi powstających technologii i zobowiązaniami międzynarodowymi.

³⁰ W szczególności Komisja musi zapewnić zgodność każdego wariantu ze środkami ograniczającymi Unii Europejskiej w kontekście zapewniania finansowania stronom trzecim. W tym kontekście Komisja musi zawsze poszukiwać rozwiązań, które nie naruszają środków ograniczających Unii Europejskiej.

4.1. Wariant 1: dalsze działania w oparciu o obecną strukturę

Wariant ten opiera się na obecnym podejściu ustanowionym już w obecnych wieloletnich ramach finansowych, a jednocześnie wprowadza stopniową poprawę i zakłada wykorzystanie już wdrażanych środków, które nie przyniosły jeszcze zamierzonych skutków. Jest to jedyny wariant, który już można przetestować w obecnych programach finansowania unijnego, w granicach dostępnych zasobów.

Środki opierałyby się na niektórych odpowiednich podejściach i działaniach, które już są realizowane, takich jak system „Transformacja” EIC, poszczególne komponenty unijnego systemu innowacji w dziedzinie obronności (EUDIS) w ramach EFO, jak np. zaproszenia do składania wniosków typu spin-in, możliwość wspierania przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z produktami podwójnego zastosowania w ramach InvestEU oraz wprowadzenie w Europie dodatkowego obowiązku wykorzystywania wyników działań w zakresie technologii krytycznych, jak ma to miejsce w przypadku zaproszeń do składania wniosków związanych z COVID-19 w ramach programu „Horyzont Europa”. Podobnie scenariusz ten opierałby się na wykorzystaniu wyników uzyskanych w ramach badań nad obronnością na potrzeby zastosowań cywilnych, na przykład przez zaproszenia do składania wniosków typu spin-out.

Porozumienie w sprawie wspólnej definicji „technologii o potencjale podwójnego zastosowania” między Komisją a Grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w tym EBI i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym, mogłoby pomóc propagować wspólne inwestycje w technologii o potencjale podwójnego zastosowania w zakresie mobilności wojskowej, transformacji ekologicznej, odporności infrastruktury krytycznej, w tym komunikacji o krytycznym znaczeniu, nowych lub przełomowych technologii oraz innowacji w dziedzinie obronności i przestrzeni kosmicznej. Należy dążyć do osiągnięcia takiego porozumienia w ramach ogólnego przeglądu polityki wykluczania obronności EBI, która ogranicza potencjał wspólnych inwestycji grupy. Komisja i grupa EBI powinny nadal prowadzić regularną wymianę poglądów w celu omówienia możliwości oferowanych przez nowe inicjatywy UE w zakresie ewentualnych wspólnych działań o wspólnie uzgodnionym zakresie.

Środki mogłyby być wdrażane za pomocą zmienionych parametrów wdrażania, w razie potrzeby w ramach przepisów prawnych dotyczących istniejących programów, bez nakładania nadmiernych obciążeń na Komisję/agencje wykonawcze oraz wnioskodawców/beneficjentów. Takie parametry, które już można wdrożyć na podstawie obowiązujących przepisów prawnych

i które mogłyby być dalej wykorzystywane również w kontekście dalszych wariantów, mogłyby obejmować:

- wykorzystanie projektów badawczo-rozwojowych i ich wyników z myślą o zwiększeniu ich skali w odniesieniu do podwójnego zastosowania (w badaniach i rozwoju w sektorze cywilnym i obronnym) przez użycie istniejących informacji dostępnych w bazach danych UE do wyszukiwania takich wyników oraz przez monitorowanie trwających projektów badawczo-rozwojowych;
- dalsze rozwijanie synergii, m.in. poprzez wymianę informacji na wyższym szczeblu i lepszą koordynację (części) programów prac między badaniami i rozwojem w sektorze cywilnym i obronnym, w tym możliwość wspierania przedkomercyjnych zamówień publicznych na usługi badawcze i rozwojowe w ramach różnych programów, lepszy dostęp do wyników projektów i sprawozdawczości dotyczącej projektów oraz specjalne wymiany tematyczne z udziałem środowisk cywilnych i zajmujących się obroną;
- rozważenie wprowadzenia dodatkowego obowiązku wykorzystywania wyników w UE (na podstawie art. 39 rozporządzenia (UE) 2021/695 ustanawiającego program „Horyzont Europa”) w odpowiednich częściach programu prac i zaproszenia do składania wniosków dotyczących obszarów technologii krytycznych określonych w zaleceniu Komisji z dnia 3 października 2023 r., w oparciu o wyniki wspólnej oceny ryzyka rozpoczętej na podstawie zalecenia;
- wprowadzenie mechanizmu oznaczania produktów podwójnego zastosowania (np. znacznik na poziomie zaproszenia lub oznakowanie na poziomie projektu) w celu zasygnalizowania dodatkowego potencjału podwójnego zastosowania, a także zaproszeń do składania wniosków typu spin-in/spin-out w oparciu o praktykę stosowaną już w odniesieniu do tematów programu prac w ramach programów szczegółowych „Horyzont Europa”;
- zapewnienie, w stosownych przypadkach, dalszych wytycznych i wsparcia beneficjentom zajmującym się technologiami, które mają potencjał podwójnego zastosowania. W tym względzie należy odnieść się do wytycznych UE w sprawie badań dotyczących produktów podwójnego zastosowania, aby zapewnić skuteczne uwzględnianie ryzyka przez organy i organizacje badawcze³¹, a także do wniosku

³¹ [EUR-Lex - 32021H1700 - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/695/oj)

dotyczącego zalecenia Rady w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa badań naukowych.

Wariant 1 jest wykonalny w obecnych wieloletnich ramach finansowych. Należałoby jednak dalej rozwijać zoptymalizowane podejście obejmujące uzgodnione mechanizmy, aby systematycznie dążyć do synergii i wymiany między przemysłem cywilnym i obronnym. Konieczna byłaby również lepsza koordynacja między powiązaniem programowaniem, na przykład przez dzielenie się odpowiednimi planami działania w zakresie technologii, w celu wspierania inicjatyw służących poprawie rozwoju technologii cywilnych i wojskowych przy jednoczesnym współdzieleniu ścieżek w określonym i odpowiednim zakresie.

4.2. Wariant 2: rezygnacja z ukierunkowania wyłącznie na zastosowania cywilne w wybranych częściach programu będącego następcą programu „Horyzont Europa”

Wariant ten może przynieść nowy kierunek w zakresie treści i wdrażania wybranych części przyszłego wieloletniego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji.

Można go wdrożyć przez zastąpienie zwrotu „ukierunkowane wyłącznie” określeniem „ukierunkowane” jedynie w odniesieniu do wybranych części programu będącego następcą programu „Horyzont Europa”, na przykład tam, gdzie technologie o potencjale podwójnego zastosowania mają największe znaczenie. Wszystkie pozostałe części programu byłyby nadal ukierunkowane wyłącznie na zastosowania cywilne. W rezultacie wariant ten pozwoliłby utrzymać w ramach programu będącego następcą programu „Horyzont Europa” kluczowe cechy polityczne programu „Horyzont Europa”, takie jak przyjęta od wielu lat otwartość programów ramowych na państwa trzecie w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, a przy tym umożliwiłby wprowadzenie ewentualnych ograniczeń w wybranych częściach dotyczących technologii o potencjale podwójnego zastosowania.

Wariant ten umożliwiłby wspieranie strategicznych powstających technologii niezależnie od dziedziny zastosowania w wybranych częściach programu, co pozwoliłoby uniknąć odrzucania znakomitych wniosków, które nie są ukierunkowane wyłącznie na zastosowania cywilne.

Jeżeli chodzi o rozgraniczenie z przyszłymi działaniami w zakresie innowacji w dziedzinie obronności w ramach programu będącego następcą EFO, wariant ten umożliwiłby programowanie zaproszeń do składania wniosków typu spin-in obejmujących wyniki projektów związanych z obronnością bezpośrednio w ramach programu będącego następcą programu „Horyzont Europa”, podczas gdy program będący następcą EFO zapewniłby dalsze finansowanie na rzecz rozwoju zdolności obronnych najbardziej obiecujących rezultatów

projektów cywilnych. Podejście to najprawdopodobniej przyciągnęłoby więcej zainteresowanych stron z branży jako potencjalnych uczestników projektów badawczo-rozwojowych, przyczyniając się do wymiany między przemysłem cywilnym i obronnym.

Z kolei społeczność zainteresowanych stron działająca w sferze cywilnej może mieć obawy co do własnego udziału w zaproszeniach do składania wniosków w ramach wybranej części programu, w przypadku których nie byłoby wyłącznego ukierunkowania na zastosowania cywilne.

W ramach tego nowego podejścia należałoby ocenić ewentualny wpływ na inne programy w zależności od wybranych obszarów. Co więcej, już teraz konieczne może być rozważenie niektórych podstawowych parametrów, w szczególności tych dotyczących warunków bezpieczeństwa, podczas przygotowywania wniosków Komisji i na podstawie doświadczeń zdobytych w ramach innych programów UE. Parametry te obejmowałyby:

- planowanie i programowanie priorytetów programów w trakcie ich realizacji w oparciu o solidne mechanizmy inspirowane np. programami „Horyzont Europa” i trybami zarządzania EFO;
- określenie obszarów o potencjale podwójnego zastosowania;
- warunki podziału budżetu w celu ustalenia priorytetów poszczególnych zaproszeń i tematów;
- rodzaje partnerów na szczeblu rządów krajowych, w tym ministerstwa i inne organy krajowe;
- komplementarność z priorytetami krajowymi, które można zwiększyć w celu dalszego wykorzystania wyników działań UE;
- populację potencjalnych (nowych) beneficjentów w oparciu o ich zdolność do prowadzenia różnych rodzajów badań;
- postępowanie z informacjami szczególnie chronionymi i niejawnymi przekazanymi przez wnioskodawców i wygenerowanymi przez beneficjentów;
- kryteria i procesy oceny i kwalifikowalności w odniesieniu do dotacji, ocenę etyczną i przegląd bezpieczeństwa;
- kontrolę zagraniczną nad kwalifikującymi się podmiotami oraz kontrolę nad prawami własności intelektualnej;
- kwalifikowalność i kategorie kosztów oraz zasady ich zwrotu;
- struktury konsorcjów, ze wskazaniem wyborów dotyczących narodowości uczestników i koordynatorów, rodzajów uczestników i umów regulujących ich stosunki;

- prawa uczestników, w tym prawa do ochrony własności intelektualnej, otwartej nauki i wolności akademickiej;
- zasady udzielania zamówień publicznych ze szczegółowymi kryteriami kwalifikowalności i wyboru;
- tryby zarządzania;
- zabezpieczenia chroniące przed wyciekami wrażliwych technologii do miejsc przeznaczenia budzących obawy;
- tryb wdrażania oraz decyzje w sprawie przekazania (lub nie) uprawnień agencjom wykonawczym do wykonywania zadań związanych z programami i powiązanych decyzji dotyczących przydziałów i profili personelu.

Wariant 2 wyklucza się wzajemnie z wariantem 3.

4.3. Wariant 3: utworzenie specjalnego instrumentu ukierunkowanego konkretnie na badania i rozwój o potencjale podwójnego zastosowania

Ten wariant można urzeczywistnić w różnych formach, takich jak:

- specjalny instrument opracowany z myślą o badaniach o potencjale podwójnego zastosowania, z własnym budżetem, własnymi zasadami uczestnictwa i upowszechniania wyników, przepisami dotyczącymi procedury komitetowej/zarządzania, kryteriami oceny i kwalifikowalności, strukturą konsorcjów itp.;
- zwiększenie wsparcia na rzecz wprowadzania na rynek UE technologii o potencjale podwójnego zastosowania za pośrednictwem specjalnego mechanizmu lub specjalnej struktury (np. w agencjach wykonawczych lub specjalnym wspólnym przedsięwzięciu), lub w drodze zamówień publicznych udzielanych przez użytkowników końcowych z siedzibą w UE w związku z potrzebami UE w zakresie zamówień (np. IRIS²) lub za pomocą instrumentów wsparcia w zakresie zamówień (np. na sprzęt celny lub sprzęt do ochrony granic). Można rozważyć kilka podwariantów w zależności od tego, czy właściciel/użytkownik końcowy („pionier”) jest organem UE, krajowym organem rządowym czy podmiotem komercyjnym. W przypadku gdy użytkownik końcowy jest podmiotem na szczeblu krajowym, należałoby rozważyć unijną wartość dodaną środków (np. ułatwianie wspólnych zamówień);

- planowanie projektów sztandarowych „podwójnego zastosowania w fazie projektowania”³², które wspierają rozwój technologii krytycznych, opierają się na synergii z innymi strategiami politycznymi i instrumentami UE oraz są w miarę możliwości realizowane w koordynacji z programem EBI dotyczącym produktów podwójnego zastosowania. Takie projekty opierałyby się na wynikach prac przygotowawczych prowadzonych w Komisji lub we współpracy z państwami członkowskimi, a UE stałaby się głównym odbiorcą usług świadczonych w interesie publicznym w dziedzinie obronności i spraw cywilnych. Na przykład może to obejmować projekty dotyczące technologii do przyszłych generacji systemów kosmicznych UE (projekty wspierające politykę obronną, politykę bezpieczeństwa i politykę ochrony środowiska), unijnych pojazdów autonomicznych (projekty wspierające politykę obrony i kontroli granic, politykę morską lub politykę dotyczącą infrastruktury krytycznej) lub inne projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania. Biorąc pod uwagę, że potrzeby użytkowników końcowych mogą się znacznie różnić w zależności od wymogów operacyjnych, niezwykle ważne jest zaangażowanie odpowiednich zainteresowanych stron od samego początku.

Wariant ten znacznie zwiększyłby widoczność badań i rozwoju w zakresie podwójnego zastosowania jako takich, ale groziłby zwiększeniem złożoności i tak już przepełnionego środowiska wsparcia badań i rozwoju. W porównaniu z wariantem 2 podział budżetu na działalność badawczo-rozwojową w zakresie podwójnego zastosowania i działalność badawczo-rozwojową ukierunkowaną wyłącznie na zastosowania cywilne byłby bardziej jasny, ponieważ mógłby zostać określony w akcie podstawowym ustanawiającym program będący następcą programu „Horyzont Europa”. Wiązałoby się to jednak z kosztem braku elastyczności w przydziale zasobów w okresie programowania. Istniałoby ponadto ryzyko powielania działań, które miałyby wpływ na planowanie i programowanie priorytetów w odniesieniu do działalności badawczo-rozwojowej w zakresie podwójnego zastosowania i działalności badawczo-rozwojowej ukierunkowanej wyłącznie na zastosowania cywilne, a także działalności prowadzonej wyłącznie na potrzeby zastosowań obronnych w ramach

³² Projekty te mogłyby również opierać się na technologiach krytycznych i być planowane w koordynacji z EBI, zgodnie z zapowiedzią Komisji zawartą w komunikacie „Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania”: „Komisja będzie pracować nad dalszymi środkami (m.in. skoordynowane zaproszenia do składania wniosków w ramach istniejących instrumentów UE i kredytów EBI) z myślą o wspieraniu krytycznych technologii i zdolności przemysłowych poprzez opracowywanie projektów strategicznych”.

następcy EFO. Prawdopodobnie byłoby również bardzo niewiele przypadków, w których podwójne zastosowanie w fazie projektowania nie miałyby wpływu na wykorzystanie na rynku produktu końcowego przez sektor cywilny lub obronny, w których zwykle określa się zupełnie różne wymagania (zob. sekcja 2). Ogólnie rzecz biorąc, wariant ten prawdopodobnie zwiększyłby poziom złożoności – zarówno dla wnioskodawców, którzy musieliby składać wnioski w ramach kolejnego mechanizmu/programu o różnych wymogach, jak i dla Komisji, która musiałaby koordynować działalność badawczo-rozwojową w zakresie podwójnego zastosowania z innymi zaproszeniami do składania wniosków, w oparciu o różne przepisy dotyczące procedury komitetowej i zarządzania.

Wariant 3 wyklucza się wzajemnie z wariantem 2.

5. WNIOSKI

Zwiększenie wsparcia badań i rozwoju obejmujących technologie o potencjale podwójnego zastosowania na szczeblu UE niesie za sobą zarówno możliwości, jak i wyzwania. Optymalizacja synergii między sektorem cywilnym a obronnym mogłaby przynieść korzyści przemysłowi europejskiemu i przyspieszyć absorpcję wyników badań naukowych i innowacji w gospodarce. Jednocześnie trudno jest przewidzieć potencjał podwójnego zastosowania działalności badawczo-rozwojowej, nawet jeśli jest ona przeznaczona wyłącznie do zastosowań cywilnych lub obronnych. Należy podjąć działania na poziomie UE w celu propagowania wzajemnej wymiany między przemysłem cywilnym i obronnym, nie zapominając przy tym o szczególnych cechach obu sektorów.

W kontekście wymiaru europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego dotyczącego „promowania” UE dąży do zachowania przewagi konkurencyjnej w zakresie krytycznych i powstających technologii, które są istotne z punktu widzenia zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, w tym przez lepsze wykorzystywanie wyników projektów badawczo-rozwojowych finansowanych przez UE, zarówno w sferze cywilnej, jak i w dziedzinie obronności, przy jednoczesnym wzmocnieniu wymiarów dotyczących „ochrony” i „partnerstwa”.

Wraz z niniejszą białą księgą **Komisja rozpoczyna szeroko zakrojone konsultacje z udziałem organów publicznych, społeczeństwa obywatelskiego, przemysłu i środowisk akademickich** na temat wariantów dotyczących strategicznego wsparcia dla technologii o potencjale podwójnego zastosowania. W księdze tej uwzględniono obecne ramy legislacyjne, które przewidują wzajemnie wykluczające się ukierunkowania na zastosowania

cywilne albo na zastosowania obronne, oraz w których brakuje wspólnie uzgodnionej definicji. Określono w niej możliwości w ramach obecnych lub przyszłych programów finansowania unijnego, a także kluczowe parametry, które wymagają dalszej analizy. Konsultacje te umożliwią nawiązanie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami kompleksowego dialogu, który będzie stanowił podstawę do podjęcia przez Komisję kolejnych kroków.

Komisja zaprasza do zgłaszania uwag na temat wariantów przedstawionych w niniejszym dokumencie w drodze otwartych konsultacji publicznych dostępnych pod adresem: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl. Konsultacje są otwarte do dnia 30 kwietnia 2024 r. Standardową praktyką Komisji jest publikowanie uwag otrzymanych w odpowiedzi na konsultacje publiczne. Można jednak zwrócić się o poufne traktowanie całości lub części nadesłanych uwag. W takim wypadku należy wyraźnie zaznaczyć na stronie tytułowej dokumentu zawierającego uwagi, że nie należy ich publikować, a ponadto przesłać Komisji wersję przeznaczoną do publikacji, pozbawioną elementów poufnych.