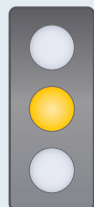


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja Europejska chce ustanowić międzysektorową strategię polityki przemysłowej, służącą identyfikacji i wspieraniu kluczowych technologii w Unii Europejskiej.

STRONY ZAANGAŻOWANE: przemysł i instytucje naukowo-badawcze.



- ZA:**
- Wprowadzenie patentu UE i ustanowienie europejskiego systemu rozstrzygania sporów patentowych sprzyjać będą prowadzeniu działalności badawczo-rozwojowej.
- PRZECIWIW:**
- Wybór kluczowych technologii na poziomie państwowym wymaga wiedzy, a tej politycy mogą nie posiadać.
 - Wspieranie rozwoju „bliskich rynków” (*close-to-market*) kluczowych technologii prowadzi do zaburzenia konkurencji zarówno między technologiami, jak i firmami.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat Komisji – Przygotowanie się na przyszłość: opracowanie wspólnej strategii w dziedzinie kluczowych technologii w UE. Sygnatura COM(2009) 512 z 30 września 2009 r. i.a 2009 r.

Synteza

› Kontekst i cel

- Zdaniem Komisji Europejskiej, kluczowe technologie są „niezbędnym elementem systemu” europejskiej gospodarki i podstawą innowacyjnych procesów, towarów i usług (punkt 1 Komunikatu). Komisja chce więc uruchomić procedury, których celem będzie identyfikacja i wsparcie kluczowych technologii w UE.
- Celem jest opracowanie strategii na rzecz szerszego komercyjnego wykorzystania i rozpowszechniania wyników badań, uzyskanych w trakcie prac badawczo-rozwojowych w UE, finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych.
- Infrastruktura badawcza, służąca rozwojowi kluczowych technologii w UE powinna być wzmocniona poprzez „odpowiednie podstawowe warunki oraz narzędzia” (punkt 1). Oczekuje się, że efekt synergii, uzyskany dzięki lepszej koordynacji działań promujących badania oraz wspólne działanie Państw Członkowskich, okaże się korzystny dla europejskich firm na bardzo konkurencyjnych rynkach wysokich technologii.
- Komisja zapowiada, że wspierając kluczowe technologie chciałaby w pierwszej kolejności wykorzystać aktualne ramy polityczne. W szczególności chodzi tu o ramy prawne dotyczące przepisów o pomocy publicznej, politykę handlową i dostęp do środków finansowych. Co więcej, Komisja ma zamiar wzmocnić aktualne inicjatywy bezpośrednich działań w zakresie konkretnych kluczowych technologii.

› Identyfikacja „kluczowych technologii”

- Kluczowe technologie dają wielki potencjał dla innowacji zarówno w zakresie procesowym, jak i produkcyjnym. Dzięki swojemu dynamicznemu rozwojowi mają znaczący wpływ na konkurencyjność. Pomagają zwiększyć osiągnięcia m.in. w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), w przemyśle chemicznym, dostawach energii, technologiach medycznych, przemyśle motoryzacyjnym, lotnictwie i badaniach kosmosu.
- Dotąd Państwa Członkowskie nie osiągnęły kompromisu w sprawie listy technologii o kluczowym znaczeniu. W swoim Komunikacie i towarzyszącym mu Dokumencie Roboczym (SEC(2009) 1257) Komisja wskazała na nanotechnologię, mikro- i nanoelektronikę (w tym półprzewodniki), fotonikę, biotechnologię i materiały zaawansowane (punkt 2).

› Bariery innowacyjności

- Według Komisji, głównym problemem jest fakt, że rezultaty badań finansowanych przez UE nie są skutecznie wykorzystywane – zamiast tego dochodzi do ich komercjalizacji w „innych regionach” pozaeuropejskich (punkt 3).
- W związku z brakiem spójnej polityki technologicznej w Państwach Członkowskich trudno jest uzyskać gospodarcze korzyści z efektu skali i synergii. Różnicowane przepisy i normy, a także odmienne zasady udzielania zamówień publicznych prowadzą do fragmentacji rynków Państwach Członkowskich i – jako efekt uboczny – do powstawania barier dla innowacyjności (punkt 3).
- Komisja Europejska wskazuje na brak powszechnego zrozumienia dla wymiaru kluczowych technologii w UE, co może opóźnić wprowadzenie nowych technologii. Zauważalny jest również brak wykwalifikowanej kadry, nakierowanej na „multidyscyplinarny charakter kluczowych technologii” (punkt 3).

› Rekomendacje

Komisja zaleca odniesienie się do następujących obszarów działań, by zwiększyć „efektywność przemysłowego wykorzystania kluczowych technologii”:

- Europejski System Patentowy
 - Komisja podkreśla znaczenie ustanowienia wspólnotowego patentu i wspólnego systemu rozwiązywania sporów patentowych (punkt 4). Zapewniona powinna być również właściwa ochrona własności intelektualnej, dzięki czemu rozwój kluczowych technologii nie będzie zagrożony.

25 stycznia 2010 r.

- Finansowe zachęty do innowacji
 - Kluczowym celem publicznego wsparcia, udzielanego przez Ramowy Program Badawczy UE oraz przez programy Państw Członkowskich, powinno być „zapewnienie utrzymania przepływu nowatorskich technologii oraz ułatwienie ich przyjmowania”. By wesprzeć najważniejsze gałęzie przemysłu, należy usprawnić programy otrzymujące publiczną pomoc (punkt 4.1).
 - Komisja zamierza bardziej skupić się na pomocy państwa, uznając ją za „skuteczny instrument” wsparcia dla działań badawczo-rozwojowych i innowacji. Planuje przegląd ram wspólnotowych dotyczących badań, rozwoju i innowacji (2006/C323/01), w których określono kryteria legalności pomocy dla działań R&D (punkt 4.4).
 - Należy wzmocnić wsparcie dla inwestycji w wysokie technologie. By to osiągnąć, należy zapewnić dostęp do wystarczających funduszy wysokiego ryzyka (*venture capital*). Europejski Bank Inwestycyjny zachęcany jest do rozszerzenia akcji kredytowej, poprzez wykorzystanie i rozwój „odpowiednich” instrumentów – takich jak mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka (punkt 4.9).
- Lepsza koordynacja

Wspólne strategiczne programowanie, obejmujące poziom europejski, narodowy i regionalny pomoże uniknąć „przynoszącego zbędne wydatki dublowania się” wysiłków i wspomże „przekształcenie wyników badań w produkty o rynkowym potencjale” (punkt 4.3).

Komisja proponuje, by:

- wspólnotowe przetargi były bardziej skoncentrowane na kluczowych technologiach o wysokim potencjale rynkowym, by sprzyjać ich szerokiemu zastosowaniu w przemyśle.
- dążyć do tworzenia wspólnych programów Państw Członkowskich na rzecz innowacji, jako podstawy rozwoju „polityki technologicznych”, wspierających współpracę między firmami europejskimi i umożliwiającą osiągnięcie korzyści ekonomicznych związanych z efektem skali i synergii.
- promować wspólne planowanie i realizację wysokokosztowych projektów pokazowych przed wprowadzeniem nowych kluczowych technologii. Dzięki zaangażowaniu już na wczesnym etapie przemysłu i użytkowników, takie projekty stałyby się bardziej efektywne.

› Ulepszone warunki ramowe

- Transfer technologii między instytucjami badawczymi oraz przemysłem a ogólnoeuropejskimi łańcuchami dostaw, które poprzez różnorodne ogniwa tworzą wartość w postaci produktów i usług, powinien zostać wzmocniony. W szczególności chodzi o ułatwienie dostępu małych i średnich firm do kluczowych technologii stosowanych w UE oraz o wspieranie regionalnych klastrów i sieci innowacji (punkt 4.2).
- Według Komisji popyt na innowacyjne technologie powinien być wspierany. Komisja wspomina w tym kontekście o podjętych przez nią działaniach w zakresie polityki innowacyjności – Inicjatywie Rynków Pionierskich [COM(2007) 860], wzywającej do tworzenia planów działań na rzecz „promowania rynków z potencjałem”. Pomocne może okazać się również bardziej ukierunkowane traktowanie zamówień publicznych – polegające np. na wykorzystywaniu instrumentu „zamówień przedkomercyjnych”, udzielanych w fazie badawczo-rozwojowej, zanim technologia zostanie wprowadzona na rynek. Zamówienia publiczne na usługi R&D (np. rozwijanie prototypów) staną się możliwe zanim osiągną one swoją rynkową dojrzałość (punkt 4.6).
- Dla dobra kluczowych technologii należy poprawić warunki handlu, poprzez dwu- i wielostronne porozumienia, mające na celu, na przykład, uniknięcie zaburzeń rynku wynikających z bezpośredniego lub pośredniego subwencjonowania handlu w krajach trzecich (punkt 4.8).
- Zdaniem Komisji połączenie starań na rzecz ochrony klimatu ze wsparciem kluczowych technologii może wywołać korzystny efekt synergii, który może pomóc w redukcji kosztów unijnej walki ze zmianami klimatu (punkt 4.5).
- Doskonalenie strategii rozwijania umiejętności umożliwi uniknięcie problemu braku wykwalifikowanych pracowników w dziedzinie technologii (punkt 4.10).

› Grupa ekspertów wysokiego szczebla

- Komisja proponuje stworzenie grupy ekspertów wysokiego szczebla, która do końca 2010 r. opracuje „wspólną, długoterminową strategię w zakresie kluczowych technologii” (punkt 5). Powinna ona uwzględniać podejście Komisji do polityki finansowania i odnosić się w swej pracy do ustaleń Grupy Ekspertów wysokiego szczebla ds. kluczowych technologii z 2005 r. (*“Creative system disruption: towards a research strategy beyond Lisbon”*).
- Grupa ekspertów wysokiego szczebla powinna blisko współpracować z istniejącymi już komitetami ekspertów. W tym kontekście Komisja wymienia Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) oraz Europejskie Platformy Technologiczne (ETP), które wspierają efekt synergii w dziedzinie edukacji, badań naukowych i innowacji.
- Po pierwsze i najważniejsze zaś, grupa ekspertów wysokiego szczebla miałaby za zadanie:
 - badać pozycję konkurencyjną wspomnianych technologii w Państwach Członkowskich,
 - analizować możliwości rozwoju sektora R&B w zakresie kluczowych technologii w krajach UE,
 - przygotowywać rekomendacje, służące lepszemu rozpowszechnieniu kluczowych technologii w krajach UE.

Zmiany w porównaniu z obecnym stanem prawnym

- › Do tej pory Komisja prezentowała strategiczne podejście jedynie wobec pojedynczych branż technologicznych, takich jak nauki biologiczne i biotechnologia [COM(2002) 27], nanonauka i nanotechnologia [COM(2005) 243], technologie energetyczne [COM(2007) 723] oraz ICT [COM(2009) 116] (punkt 1).
- › Patent europejski oraz wspólny system rozstrzygania sporów patentowych obecnie w Europie nie istnieją.

Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do kwestii pomocniczości.

Tło polityczne

Komisja w komunikacie odnosi się do różnic dzielących Unię Europejską od USA i Japonii pod względem warunków rozpoznawania kluczowych technologii (punkt 3). Udział wysokich technologii w przemyśle jest w USA o połowę większy niż w Europie (12 proc. na Starym Kontynencie, 18,3 proc. w Stanach Zjednoczonych). Intensywność działań R&D w sektorze produkcji zaawansowanej technologicznie, mierzona przez stosunek wydatków na R&B do wartości produkcji, sięga w UE 24,8 proc. Dla porównania w USA wynosi 30,1 proc. – jest więc wyższy o ok. jedną piątą [Nauka, technologia i konkurencyjność (STC) – raport statystyczny 2008/2009 (COM-Dyrektoriat Generalny ds. Badań), s. 40 i nast.].

28 maja 2009 roku Rada ds. Konkurencyjności wskazała, że „utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji w badania i rozwój w branżach wysokich technologii w Europie jest niezwykle ważne”, i że czeka w tej sprawie na „inicjatywę Komisji zmierzającą do wypracowania przyszłościowej polityki wobec przemysłu kluczowych technologii” (dokument Rady 10527/09, rozdział 16).

25 stycznia 2010 r.

4 grudnia 2009 roku Rada ds. Konkurencyjności zaakceptowała projekt Rozporządzenia w sprawie patentu UE (dokument Rady 15149/09) i wezwała do utworzenia europejskiego systemu rozstrzygania sporów patentowych. Kwestie języka i tłumaczenia patentów UE nie zostały do tej pory poruszone – i wciąż czekają na uregulowanie w projekcie Komisji.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Wiodąca Generalna Dyrekcja: GD ds. Przemysłu

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Już na samym początku trzeba podkreślić, że Komisja myli się sądząc, iż grupa ekspertów wysokiego szczebla będzie w stanie wybrać kluczowe technologie, mające systemowe znaczenie dla gospodarki Europy. Jest to niemożliwe choćby dlatego, że faktycznie użyteczne technologie raczej nie zostaną docenione, dopóki nie sprawdzą się w konkurencji rynkowej z innymi. Tego procesu nie można zastąpić procedurą rodem z gospodarki planowej, jak to proponuje Komisja. Powód jest prosty – grupa ekspertów nie będzie miała odpowiedniego punktu odniesienia, który umożliwiłby wskazanie kluczowych technologii. Dlatego też jakiegokolwiek decyzje w tej mierze podejmowanie na poziomie państwa są przejawem uzurpacji wiedzy.

Takie zachowanie w przeszłości słono kosztowało podatników – jaskrawym przykładem jest technologia Transrapid w Niemczech, która pochłonęła ogromne subwencje państwowe i ostatecznie się nie przyjęła. Co więcej, jest bardzo prawdopodobne, że wpływ na proces wyboru technologii będą miały względy polityczne. Nawet sama Komisja wspomina, że Państwa Członkowskie bardzo różnią się w kwestii tego, co można uznać za kluczowe technologie. Podczas wyboru Państwa Członkowskie będą pilnować, by za kluczowe uznać takie technologie, które są podstawą ich własnego przemysłu i zapewniają miejsca pracy.

Zwiększenie wsparcia dla kluczowych technologii wspomagających poprzez programy publicznej pomocy – do czego wzywa Komisja (m.in. w Inicjatywie Rynków Pionierskich [COM(2007) 860]) – zaburza konkurencję zarówno pomiędzy samymi technologiami, jak i stojącymi za nimi przedsiębiorstwami. Dzieje się tak dlatego, że pieniądze otrzymują tylko te przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność w poszczególnych dziedzinach badań.

Co do zasady, finansowe wspieranie podstawowych badań jest usprawiedliwione, często bowiem trudno jest znaleźć na ten cel środki prywatne. Dążenie do finansowania prac nad kluczowymi technologiami nie ma jednak związku ze wspieraniem badań podstawowych. Poza tym, wybrane technologie same rzucą się w oczy – dzięki ich praktycznemu zastosowaniu. W swoich Wspólnotowych Ramach Publicznej Pomocy dla działalności badawczo-rozwojowej i innowacji (2006/C323/01), Komisja świadomie wsparła rosnącą tendencję do finansowania podstawowych badań – i malejącą tendencję do finansowania prac nad badaniami typu *close-to-market*. Niepokoi fakt, że obecnie Komisja najwyraźniej zmierza do zrewidowania tego stanowiska, dążąc do wspierania kluczowych technologii o charakterze *close-to-market*.

Sektor prywatny będzie prowadził badania stosowane tylko wtedy, gdy zapewniona zostanie dostateczna ochrona praw intelektualnych. Trzeba więc wyraźnie docenić inicjatywę Komisji dotyczącą patentu UE i wspólnego systemu rozstrzygania sporów patentowych w Europie.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Lepsza koordynacja europejskiej, narodowej i regionalnej polityki wobec działalności badawczej, którą chce osiągnąć Komisja, zwiększy efektywność tylko tam, gdzie cele są wyraźnie wyznaczone: np. efektywność we wprowadzaniu w życie konkretnych projektów dotyczących badań podstawowych lub struktur zajmujących się szczególnymi rodzajami eksperymentów, takimi jak akcelerator cząstek CERN w Genewie. To właśnie tu korzyści z efektu skali i zasięgu mogą być rzeczywiście osiągnięte.

Tam, gdzie podstawowe badania nie mają określonego horyzontu realizacji, nadmierne sztywna standaryzacja może już na początku zablokować konkurencję wśród pomysłów. Zamiar koordynacji powinien być więc ograniczony do projektów zapewniających rozpowszechnienie efektów skali i synergii.

Nie jest jasne, jakie dodatkowe korzyści dać może praca grupy ekspertów wysokiego szczebla w sytuacji, gdy bliższa współpraca między istniejącymi gremiami jest już zaplanowana. Dlatego z utworzenia grupy należałoby zrezygnować.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Zamierzone wzmocnienie ochrony własności intelektualnej zachęci do działań naukowych i rozwojowych, co z kolei zwiększy potencjał innowacji w Unii Europejskiej, a w rezultacie – wpłynie na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Poza wzmocnieniem ochrony patentowej, perspektywa przeznaczenia dodatkowych funduszy i prowadzenia programów finansowania przedsięwzięć wysokiego ryzyka zwiększy atrakcyjność Europy dla firm aktywnych w dziedzinie badań naukowych. Firmy mniej zaangażowane w rozwój badań również będą jednak musiały wydawać pieniądze na ten cel – poprzez zwiększoną stawkę podatkową.

25 stycznia 2010 r.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Uzupełniając kroki podejmowane przez Państwa Członkowskie, UE może zdynamizować badania i rozwój technologiczny (art. 179-187 *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, d. art. 163-171 TWE – *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*). Wsparcie dla szerszego rozpowszechniania potencjału przemysłowego jest również celem prowadzonej polityki przemysłowej (art. 173 (1) TFEU, d. art. 157 (1) TEC).

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Unia Europejska jest upoważniona do wzmacniania naukowych i technologicznych podstaw przemysłu UE i wspierania jego międzynarodowej konkurencyjności (art. 179 (1) TFEU, d. art. 163 (1) TEC). Użycie sformułowania „podstaw” oznacza jednak, że wspieranie działalności badawczo-rozwojowej powinno odbywać się w fazie przygotowania do konkurencyjności, a nie w dziedzinach bliskich rynkowi (*close-to-market*) – wszystko po to, by uniknąć zaburzeń w konkurencji (zobacz wyrok ETS, C-249/85, nr 16). Fakt ten trzeba wziąć pod szczególną uwagę przy opracowywaniu unijnej strategii na rzecz kluczowych technologii, której celem jest wspieranie transferu technologii i ich komercjalizacji.

Rozwiązanie alternatywne

Komisja powinna zrezygnować z przypominającej gospodarkę planową procedury identyfikacji kluczowych technologii i wspierania ich specjalnymi funduszami.

Możliwe przyszłe działania Unii

- » W 2010 roku – jeszcze przed raportem grupy ekspertów wysokiego szczebla – Komisja chce ocenić istniejące wspólnotowe ramy dotyczące badań, rozwoju i pomocy państwa (2006/c323/01). Sprawdzi w szczególności, czy zakres przyznawanej pomocy publicznej na badania i rozwój wystarcza do odpowiedniego stymulowania innowacji w Państwach Członkowskich (punkt 4.4)
- » Komisja zapowiada przeanalizowanie kosztów i korzyści podjęcia w UE produkcji płytek półprzewodnikowych o średnicy 450 mm – i o wpływie tej decyzji na konkurencyjność europejskiej gospodarki (punkt 4.3).

WNIOSKI

Wybór kluczowych technologii wspomagających na poziomie państwowym – proponowany przez Komisję – zakłada posiadanie wiedzy, której politycy nie mają. Co więcej, planowane wsparcie rozwoju bliskich rynkowi (*close-to-market*) kluczowych technologii prowadzi do zaburzenia konkurencji między technologiami i firmami.

Wyraźnie docenić należy natomiast planowane przez Komisję wprowadzenia patentu UE oraz jednolitego systemu rozstrzygnięcia sporów patentowych w Europie. Zwiększy to bodźce do inwestowania w badania i rozwój.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl