

Grund- og nærhedsnotat



Folketingets Europaudvalg
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

HVIDBOG om mulighederne for at øge støtten til forskning og udvikling, der omfatter teknologier med dobbelt anvendelse KOM (2024) 27

Uddannelses- og
Forskningsministeriet
28. februar 2024

1. Resumé

Europa-Kommissionen har ved KOM (2024) 27 af 24. januar 2024 (dansk sprogversion den 2. februar 2024) præsenteret sin hvidbog om forskning og udvikling inden for teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse. Hvidbogen er en del af Europa-Kommissionens pakke for økonomisk sikkerhed og har fokus på at fremme europæisk kapacitet inden for teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse. Hvidbogen kan bl.a. ses som et delindspil fra Europa-Kommissionens side til forhandlingerne frem mod det kommende rammeprogram for forskning og innovation (FP10), som forventes lanceret i 2025.

Børsgade 4
Postboks 2135
1015 København K
Tel. 3392 9700

www.ufm.dk

CVR-nr. 1680 5408

Hvidbogen indeholder tre skitserede løsningsmodeller for forskning og udvikling med dobbelt anvendelses formål, som er retningsanvisende og har til formål at skabe debat. De tre løsningsmodeller er hhv. 1) at gå videre på grundlag af den nuværende struktur; 2) at fjerne det eksklusive fokus på civile applikationer i udvalgte dele af efterfølgeren til Horisont Europa (FP10); eller 3) at skabe et dedikeret instrument med et specifikt fokus på forskning og udvikling inden for teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse.

Regeringen finder overordnet, at EU skal være klar til at handle og tilpasse EU's instrumenter i lyset af eksisterende og nye geopolitiske udfordringer. Dette med henblik på at kunne understøtte og fremme udvikling af strategisk vigtige teknologier. Regeringen byder hvidbogen om dobbelt anvendelse velkommen og støtter ambitionen om at afklare mulige løsningsmodeller i forhold til støtte af forskning og udvikling inden for teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse. Samtidig understreges det, at der er behov for yderligere analyse og drøftelse af konsekvenserne af de enkelte løsningsmodeller, herunder for de danske aktører. Det er endvidere centralt, at princippet om fremragende forskning ikke undermineres i en eventuel vej frem.

Hvidbogen indeholder ikke konkrete forslag, men skitserer mulige løsningsmodeller. Såfremt der på et senere tidspunkt fremsættes konkrete forslag på baggrund af hvidbogen, vil disse følge vanlig praksis ift. fastlæggelse af dansk holdning.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen præsenterede den 24. januar 2024 pakken for økonomisk sikkerhed. Pakken har til formål at understøtte EU's økonomiske sikkerhed, samtidig med at åbenheden for handel, investeringer og forskning i EU opretholdes i overensstemmelse med den europæiske strategi for økonomisk sikkerhed fra juni 2023. Pakken indeholder 1) En meddelelse om den økonomiske sikkerhedsstrategi, 2) forslag til revideret investeringscreeningsforordning, 3) hvidbog om eksportkontrol, 4) hvidbog om udgående investeringer, 5) hvidbog om forskning og udvikling inden for teknologier med dobbelt anvendelse og 6) rådshenstilling om forskningssikkerhed. Hvidbogen om forskning og udvikling inden for teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse repræsenterer pakkens fokus på kapacitetsopbygning som led i at opnå økonomisk sikkerhed. Der udarbejdes særskilte grund- og nærhedsnotater for pakkens elementer.

Dobbelt anvendelse defineres i hvidbogen som teknologi og software, der kan anvendes til både civile og militære formål.

Med sin hvidbog om forskning og udvikling inden for teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse lancerer Europa-Kommissionen en bred høring af offentlige myndigheder, civilsamfundet, industrien og den akademiske verden om mulighederne for strategisk støtte til teknologier med dobbelt anvendelse. Høringen vil derudover adressere den manglende fælles definition af dobbelt anvendelse. Frist for høringen er den 30. april 2024.

I henhold til artikel 182 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde er EU's forsknings- og teknologiudviklingsaktiviteter fastlagt eller har ophæng i et flerårigt rammeprogram. Det nuværende rammeprogram, Horisont Europa, løber over perioden 2021-2027. Mens Horisont Europa udelukkende fokuserer på civil anvendelse, udføres forskningsaktiviteter på forsvarsområdet under bl.a. den Europæiske Forsvarsfond, der juridisk set har ophæng i rammeprogrammet for forskning og innovation. Den Europæiske Forsvarsfond ((EU) 2021/697) har egne regler for deltagelse, budget, betingelser for støtteberettigelse og forvaltning, som er fastsat i forordningen om fonden ((EU) 2021/697).

Europa-Kommissionen har siden 2021 løbende forsøgt at fremme synergi mellem civile og forsvarsrelaterede forsknings- og udviklingsaktiviteter. Herunder i den fælles meddelelse om den europæiske økonomiske sikkerhedsstrategi, der blev vedtaget den 20. juni 2023, hvor en fælles europæisk tilgang til økonomisk sikkerhed blev foreslået. I oktober 2023 fremlagde Europa-Kommissionen sin henstilling om kritiske teknologiområder og iværksatte en fælles risikovurdering sammen med medlemsstaterne.

I november 2023 opfordrede Europa-Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, til at maksimere EU's potentiale for dobbelt anvendelse, hvor Europa-Kommissionen ville fastlægge mulighederne i en hvidbog om forskning med dobbelt anvendelse.

3. Formål og indhold

Hvidbogen gennemgår aktuelle relevante EU-finansieringsprogrammer i lyset af eksisterende og nye geopolitiske udfordringer og vurderer, om denne støtte er tilstrækkelig til teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse.

Europa-Kommissionen identificerer et potentiale i øget støtte til teknologier med dobbelt anvendelse under EU-programmer som en mulighed for yderligere at styrke og forbedre konkurrenceevnen og modstandsdygtigheden ved Unionens videnskabelige og teknologiske grundlag. I tillæg peger hvidbogen på potentialet for nystartede virksomheder og små og mellemstore virksomheder (SMV'er), der beskæftiger sig med teknologisk innovation. Endelig påpeges det, at synergier mellem civile og forsvarsmæssige aktiviteter potentielt kan skabe nye markedsmuligheder for virksomheder inden for forskellige industrielle økosystemer og styrke økonomien som helhed.

For at imødegå det forandrede sikkerhedsbillede har Europa-Kommissionen udpeget tre mulige løsningsmodeller for fremtiden, som er beskrevet nedenfor. Hvidbogen kan bl.a. ses som et delindspil fra Europa-Kommissionens side til forhandlingerne frem mod det næste rammeprogram for forskning og innovation (FP10), som skal forhandles i 2025.

Løsningsmodel 1 viser, hvad der mere kan gøres på grundlag af den nuværende struktur, eftersom foranstaltningerne kan gennemføres uden at ændre det eksisterende retsgrundlag. Løsningsmodel 2 og 3 vil kræve andre eller reviderede retsgrundlag i fremtiden. Det nævnes i hvidbogen, at løsningsmodel 2 og løsningsmodel 3 gensidigt udelukker hinanden.

Løsningsmodel 1: Gå videre på grundlag af den nuværende struktur

Denne løsningsmodel vil bygge på den nuværende tilgang, hvor forskningsaktiviteter med fokus på civil anvendelse udføres under rammeprogrammet for forskning og innovation, mens forskningsaktiviteter på forsvarsområdet udføres under den Europæiske Forsvarsfond. I løsningsmodel 1 vil allerede gennemførte foranstaltninger, som endnu ikke har haft de tilsigtede virkninger, skulle optimeres. Europa-Kommissionen vurderer, at løsningsmodel 1 er den eneste, der allerede kan afprøves i de nuværende EU-finansieringsprogrammer inden for rammerne af de disponible ressourcer.

Europa-Kommissionen bemærker yderligere, at der er behov for at afklare en fælles definition af "teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse", og at en fremtidig definition muligvis kan fremme fælles investeringer i teknologier med dobbelt anvendelse mellem Europa-Kommissionen og Den Europæiske Investeringssbank. Det bemærkes i hvidbogen, at forordningen om eksport af produkter med dobbelt anvendelse indeholder en definition, som ville kunne tilpasses med henblik på indkredsning af en samlet definition af teknologier med dobbelt anvendelse.

En række mulige tiltag under løsningsmodel 1 nævnes som eksempler, herunder:

- Bedre udnyttelse af resultater fra forsknings- og udviklingsprojekter med henblik på opskalering til dobbelt anvendelse ved at anvende eksisterende oplysninger i EU's databaser.
- Øget koordinering og synergi mellem dele af arbejdsprogrammerne under Horisont Europe og den Europæiske Forsvarsfond, som støtter civile og forsvarsrelaterede forsknings- og udviklingsprojekter.
- Overveje at opstille en forpligtelse ift. at udnytte resultater i relevante dele af arbejdsprogrammet, som har relevans.
- Hvor relevant, yde yderligere vejledning og støtte til bevillingsmodtagere, der beskæftiger sig med teknologier med dobbelt anvendelse.

Løsningsmodel 2: Fjerne det fokus, som udelukkende er på civil anvendelse i udvalgte dele af det program, der følger efter Horisont Europa

Løsningsmodel 2 vil være en ny retning ift. indhold og gennemførelse af udvalgte dele af rammeprogrammet for forskning og innovation. Dette vil betyde, at der i udvalgte dele af programmet vil være mulighed for finansiering af forskning og innovation med sigte mod dobbelt anvendelse. De resterende dele af programmet vil fortsat udelukkende fokusere på civil anvendelse. Europa-Kommissionen bemærker, at denne løsningsmodel, vil give mulighed for at bevare centrale politiske karakteristika såsom rammeprogrammernes mangeårige åbenhed over for tredjelande på områder af fælles interesse, samtidig med at der gives mulighed for eventuelle begrænsninger i de udvalgte dele, der omfatter teknologier med dobbelt anvendelse.

Europa-Kommissionen vurderer, at denne tilgang sandsynligvis vil tiltrække flere interessenter fra industrien som potentielle deltagere i forsknings- og udviklingsprojekter, hvilket vil bidrage til gensidig inspiration mellem civil- og forsvarsindustrien. Dog erkender Europa-Kommissionen samtidigt, at de aktører, der er aktive på det civile område, kan have betænkeligheder med hensyn til deltagelse i de udvalgte dele af programmet, hvor der ikke udelukkende vil være fokus på civil anvendelse.

Europa-Kommissionen vil i forhold til løsningsmodel 2 skulle afklare mulig indvirkning på andre EU-programmer og grundlæggende parametre, herunder sikkerhedsbaserede forhold alt afhængigt af de valgte områder. Endelig oplister hvidbogen en lang række, relevante parametre, som vil være omfattet af løsningsmodellen, herunder indkredsning af områder med potentiale for dobbelt anvendelse, betingelser for budgetfordeling for prioritering mellem indkaldelser og emner samt håndtering af følsomme og klassificerede informationer.

Løsningsmodel 3: Oprette et særligt instrument med specifikt fokus på forskning og udvikling med potentiale for dobbelt anvendelse

Løsningsmodel 3 omfatter etablering af et særligt instrument udenfor rammeprogrammet for forskning og innovation. Ifølge Europa-Kommissionen kan dette materialisere sig på forskellig vis, f.eks.:

- Et specifikt instrument, der er dedikeret til forskning med potentiale for dobbelt anvendelse. Instrumentet vil have eget budget, egne regler for deltagelse og formidling af resultater, komitologi-/styringsbestemmelser, evaluerings- og støtteberettigelseskræfter, konsortiestruktur osv.;

- Øge støtten til udbredelse af teknologier med et potentiale for dobbelt anvendelse gennem en dedikeret mekanisme eller struktur (såsom i forvaltningsagenturer eller et dedikeret fællesforetagende) eller gennem offentlige udbud for EU-baserede slutbrugere sammenholdt med EU-behov (f.eks. IRIS²) eller udbudsstøtteinstrumenter (f.eks. til indkøb af toldudstyr eller grænseovervågningsudstyr).
- Planlægning af flagskibsprojekter med "*dual-use by design*", der understøtter udvikling af kritiske teknologier, bygger på synergier med andre EU-politikker og -instrumenter og, hvor det er muligt, gennemføres i koordinering med den Europæiske Investeringsbanks program for dobbelt anvendelse.

Europa-Kommissionen peger på, at denne løsningsmodel vil øge synligheden af forskning og udvikling med dobbelt anvendelse betydeligt, men samtidig vil risikere at gøre et allerede kompliceret landskab for støttemuligheder mere komplekst. Endvidere bemærker Europa-Kommissionen i hvidbogen, at det er sandsynligt, at løsningsmodel 3 vil medføre en yderligere grad af kompleksitet, både for ansøgere, der skal anvende endnu en mekanisme/ et program med forskellige krav, og for Europa-Kommissionen, der koordinerer aktiviteter med dobbelt anvendelse og andre indkaldelser med forskellige udvalgs- og forvaltningsbestemmelser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse om hvidbogen foreligger ikke.

5. Nærhedsprincippet

Der er ikke redegjort for nærhedsprincippet i denne sammenhæng, da der ikke er tale om stillingtagen til et konkret forslag.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Hvidbogen medfører i sig selv ikke lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det kan ikke udelukkes, at en senere udmøntning i konkrete nye forslag eller revision af eksisterende programmer vil kunne indebære samfunds- og erhvervsøkonomiske samt statsfinansielle konsekvenser. Der vil blive foretaget en konsekvensvurdering i forbindelse med eventuel fremsættelse af konkrete lovgivningsmæssige forslag.

8. Høring

Hvidbogen blev sendt i skriftlig høring den 30. januar 2024 i EU-specialudvalget for forskning, handelspolitik samt konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål med frist den 20. februar 2024. Der er modtaget høringssvar fra Aalborg Universitet, Aarhus Universitet, Dansk Metal og Danmarks Tekniske Universitet.

Aalborg Universitet: "Aalborg Universitet bakker op om, at der er behov for at adressere, hvorledes EU fremover understøtter dobbeltanvendt forskning. Det er vigtigt at linke dette spørgsmål til det fremtidige EU-budget, hvor det bliver afgørende at finde allierede – herunder ikke mindst fra industrien – til at støtte fortsat

store bevillinger til FP10 og EU's forskningspolitik fremover. Det betyder blandt andet, at vi skal koble FP10 til de helt store, politiske prioriteter på EU-niveau. Det gælder konkret om at koble forskning til 1) styrkelse af EU's lederskab og konkurrenceevne og 2) den brede dagsorden om strategisk autonomi, herunder hele spørgsmålet om sikkerhed, som kun står til at blive endnu vigtigere. Der er behov for at vi rykker tættere sammen i bussen om at løse de store samfundsudfordringer – større fælles missioner, hvor FP10 skal finansiere de langsigtede forsknings- og innovationsindsatser. Der er behov for både de individuelle forskningsbevillinger og de større strategiske samarbejdsprojekter – det ene udelukker ikke det andet, men vi skal sikre, at der er langt lys på begge områder, så vi ikke kun tyr til kortsigtede løsninger.

På denne baggrund vurderer vi fra AAU, at det vil være klogest at bakke op om det første scenarie i hvidbogen om dobbeltanvendt forskning, da vi har brug for ét stort og stærkt program for forskning og innovation til at finde løsninger på de store samfundsudfordringer. Hvis vi så at sige "ringfencer" for mange områder via "underprogrammer" (scenarie 2) eller via et særskilt program (scenarie 3), så vil vi risikere at udvande det fælleseuropæiske og åbne forskningsprogram. I stedet bør vi arbejde for at vi under FP10 gør det muligt at indføre en form for "dual use" vurdering, som vi kender det med etiske spørgsmål, og på den baggrund linker det til vurdering af forskningssikkerhed. Universiteterne arbejder allerede på at indføre baggrundstjek mv. for forskningssikkerhed, så vi bygger videre på igangsatte initiativer. Derudover er der allerede mellem Horizon Europe og European Defence Fund etableret projektinstrumenter, der fokuserer på udnyttelse af resultater via calls for spin-ins and spin-outs."

Aarhus Universitet: "Forslaget om at støtte forskning med dobbelt-anvendelse i stigende grad kan der argumenteres for politisk, men dokumentet peger på de grundlæggende udfordringer ift. placering og finansiering af dette nye tiltag. Den grundlæggende udfordring er, at Horizon Europe som udgangspunkt finansierer forskning med civil anvendelse og European Defence Fund finansierer forskning med militær anvendelse. Dobbeltanvendt forskning kunne ligge i hvert af disse programmer eller i et program for sig selv. Sidstnævnte løsning anbefales ikke. AU er bekymret for finansieringen af dette nye initiativ, hvor forskningen i Horizon Europe endnu engang risikerer at komme under pres i form af budgetomfordelinger til fordel for European Defence Fund. AU anbefaler, at der tilføres nye midler til at finansiere den dobbeltanvendte forskning, og at der kommer klare værktøjer, regler og anbefalinger om håndtering af de sikkerhedsmæssige aspekter og samarbejde med forskellige typer af partnere. Samtidig bør initiativet placeres i efterfølgeren til Horizon Europe - FP10."

Dansk Metal: "Dansk Metal støtter Europa-Kommissionens ønske om at styrke forskningen i dobbeltanvendte teknologier. Der er behov for flere investeringer i teknologi og mere forskning for EU's forsvarsindustrielle sektor, alene for at kunne leve op de behov, Europa står med i dag. Der er behov for ny teknologi både for at kunne opbygge en stærkere forsvarsindustri i Europa, men også for at holde europæisk forsvarsindustri relevant i fremtiden. Derfor er det nødvendigt, at EU investerer i ny teknologi og forskning i forsvarsindustrien. En stærkere forsvarsindustri kan give både mere sikkerhed og skabe gode arbejdspladser. Derfor har Dansk

Metal længe efterspurgt flere investeringer i forsvarssektoren. Hvis Europa også i fremtiden skal opleve fremgang, er der brug for store investeringer i ny teknologi. Derfor finder Dansk Metal det afgørende, at investeringerne i ny teknologi og forskning ikke skal komme ud af eksisterende afsatte midler, men at der skal være tale om en opjustering af Europas midler afsat til forskning og ny teknologi”.

Danmarks Tekniske Universitet: "I hvidbogen om dobbeltanvendt forskning er der præsenteret tre forslag til håndtering af forskning og innovation med dual-use potentiale. DTU støtter løsningsforslag 2 (afsnit 4.2), hvor det eksklusive fokus på civil anvendelse af forskningen ændres i udvalgte dele af det næste rammeprogram for at give bedre muligheder arbejde videre med teknologiers dual-use potentialer. Fokus vil fortsat være på civil anvendelse, hvilket vil sikre at rammeprogrammet fortsat er åbent for deltagelse fra tredjelande, men dog med mulighed for at begrænse deltagelsen at tredjelande i forskningsprojekter indenfor teknologier med dual-use potentiale. Argumenterne for DTU's støtte til løsningsforslag 2 er:

a) Det kan være vanskeligt at lave en klar distinktion af teknologier med dual-use potentiale ift. at sikre et eksklusivt fokus på civil anvendelse. Særligt ved forskning og innovation inden for disruptive teknologier vil det være hensigtsmæssigt med den ændring, der er foreslået i løsningsforslag 2.

b) I praksis vil det være hensigtsmæssigt, at de eksisterende programmer så vidt muligt tilpasses til at håndtere behovet for et øget flow af civilt udviklede dual-use teknologier til en militærkontekst. Et nyt værktøj (forslag 3, afsnit 4.3), forventes ikke at kunne opnå den ønskede effekt, da eks. EDF har en begrænset popularitet set fra forskernes side pga. omfattende krav samt at projekterne typisk defineres af de store forsvarsindustrier i Europa.

c) Der er allerede restriktioner inden for nogle teknologiområder i FP10 eksempelvis inden for kvanteområdet, hvor der er defineret specifikke krav i opslagene. Dette er derfor velkendt og kan håndteres i de nuværende systemer på universiteterne.

d) Budgettet for det næste rammeprogram er i risiko for at blive mindre end det aktuelle niveau. Ved at justere den juridiske ramme for rammeprogrammet og dermed give bredere muligheder for forskning og innovation inden for dual-use teknologier, vil der forventeligt være større incitament til at opretholde budgetterne.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er p.t. ikke kendskab til de enkelte EU-medlemsstaters konkrete holdninger til hvidbogens løsningsmodeller. Det forventes, at andre EU-medlemsstater vil byde diskussionen, som hvidbogen lægger op til, velkommen. Desuden forventes flere EU-medlemsstater for nuværende at forholde sig til emnet om forskning med dobbelt anvendelsesformål på et mere overordnet niveau end at forholde sig til de tre løsningsmodeller konkret.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder, at EU skal være klar til at handle på og tilpasse EU's instrumenter i lyset af det stigende trusselsniveau og nye geopolitiske udfordringer. Dette med henblik på at kunne understøtte og fremme kritiske teknologier. Hensigten er at styrke EU's muligheder for at understøtte medlemsstaternes forsvars-kapabiliteter og økonomiske sikkerhed i et Europa, som tager større ansvar for egen sikkerhed.

På denne baggrund byder regeringen hvidbogen velkommen og støtter ambitionen om at afklare mulige løsningsmodeller i forhold til støtte til forskning og udvikling inden for teknologier med potentiale for dobbelt anvendelse. Regeringen ser således positivt på at udnytte og understøtte bedre synergi og gensidig inspiration mellem civil og forsvarsrelateret forskning og udvikling.

Regeringen finder det centralt, at princippet om fremragende forskning ikke undermineres i en eventuel ny vej frem samtidig med, at der fastholdes en balance mellem civil og forsvarsrelateret forskning og udvikling. Derudover finder regeringen det vigtigt, at en eventuel model tilgodeser deltagelse fra størstedelen af det danske aktørlandskab, herunder SMV'er, forskningsinstitutioner m.v.

Regeringen vil afvente gennemarbejdede og konkrete analyser fra Europa-Kommissionen, som udfolder muligheder og konsekvenser for hver enkelt model, herunder de økonomiske konsekvenser.

Regeringen ser frem til det videre arbejde med løsningsmodellerne, som optegnes i hvidbogen, og vil tage stilling til forslag, når fremsat af Europa-Kommissionen.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.