

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o pravnem okviru Skupnosti za evropsko raziskovalno infrastrukturo (ERI)

COM(2008) 467 konč. – 2008/0148 (CNS)

(2009/C 182/08)

Poročevalec: **g. STANTIČ**

Svet Evropske unije je 5. septembra 2008 sklenil, da na podlagi člena 172 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Sveta o pravnem okviru Skupnosti za evropsko raziskovalno infrastrukturo (ERI)

COM(2008) 467 konč. – 2008/0148 (CNS).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 6. januarja 2009. Poročevalec je bil g. STANTIČ.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 450. plenarnem zasedanju 14. in 15. januarja 2009 (seja z dne 15. januarja) s 149 glasovi za, 1 glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek in priporočila

1.1 Vrhunska raziskovalna infrastruktura predstavlja enega ključnih stebrov pri nadaljnjem razvoju evropskega raziskovalnega prostora.

1.2 Vzpostavitev in vodenje na svetovni ravni konkurenčnih evropskih raziskovalnih infrastruktur praviloma presega zmogljivosti posameznih držav članic EU in njihovo zmožnost uporabe teh infrastruktur, zato skupno ukrepanje ravno na tem področju prinaša zelo visoko evropsko dodano vrednost. Rezultat privlačnosti takšnih infrastruktur sta močnejše mreženje in sodelovanje znotraj evropskega raziskovalnega prostora ter odprava preostale razdrobljenosti.

1.3 Zato EESO podpira načrt za izgradnjo 44 novih vseevropskih raziskovalnih infrastruktur velikega obsega v naslednjih 10 do 20 letih, kakor ga je predložil Evropski strateški forum za raziskovalne infrastrukture (ESFRI).

1.4 Malo verjetno je, da bi posamezni nacionalni pravni okviri lahko zagotavljali ustrezno pravno osnovo za izgradnjo vrhunske raziskovalne infrastrukture vseevropskega pomena. Zato EESO podpira predlagano uredbo o enotnem pravnem okviru Skupnosti za ERI, ki lahko poenostavi in pospeši realizacijo načrtovanih projektov iz seznama ESFRI.

1.5 Nove raziskovalne infrastrukture svetovne ravni lahko bistveno povečajo privlačnost ERP in preprečijo „beg možganov“ iz Evrope. Po drugi strani pa bo koncentracija velikih infrastruktur zgolj v razvitih državah vsaj na kratek rok pritegnila raziskovalce iz vse Evrope. Dolgoročno bi morebitne negativne učinke za

nekatero države lahko odpravili z ustrezno geografsko razpršenostjo ERI ter s čim bolj odprtim dostopom do ERI.

1.6 EESO poziva države članice, naj sledijo pobudi ESFRI in Komisije ter čim prej pripravijo svoje nacionalne načrte za izgradnjo in posodobitev raziskovalnih infrastruktur.

1.7 Odbor podpira predlagano oprostitev davka na dodano vrednost in trošarine za ERI, saj bi lahko to povečalo njihovo privlačnost ter zagotovilo konkurenčno prednost v odnosu do primerljivih projektov v drugih delih sveta.

1.8 EESO predlaga, da bi s povečanjem sredstev v 8. okvirnem programu za raziskave in razvoj, Skupnost bolj aktivno sodelovala pri sofinanciranju ERI. Na ta način bi preko vzvoda skupnega solastništva lažje zagotovili večjo geografsko razpršenost in odprt dostop za čim širši krog evropskih raziskovalcev.

1.9 Odbor priporoča, da evropska kohezijska politika in njeni finančni instrumenti – strukturni skladi – dajo večjo prioriteto razvoju novih raziskovalnih in inovativnih zmogljivosti. Poleg tega poziva Komisijo in države članice, naj razvijejo še druge politike in instrumente, ki bi spodbudili večje naložbe zasebnega sektorja v raziskovalno infrastrukturo.

1.10 EESO želi posebej opozoriti na stroške obratovanja in vzdrževanja ERI po končani začetni investiciji. Ti stroški, ki lahko znašajo do 20 % investicijske vrednosti na leto, lahko ohromijo koncept odprtega dostopa za raziskovalce iz držav, ki niso članice ERI. Zato bi veljalo v 8. okvirnem programu za raziskave in razvoj vključiti sofinanciranje iz evropskih sredstev tudi za tekoče obratovanje.

2. Uvod

2.1 Vzpostavitev enotnega raziskovalnega prostora (ERP) je že vse od leta 2000 ⁽¹⁾ vodilno načelo vseh ukrepov Skupnosti na področju raziskav in razvoja. Države članice so v teh letih sprejele številne pobude, a še vedno obstaja vrsta nacionalnih in institucionalnih ovir na poti do končnega cilja, vzpostavitve „pete svoboščine“ v Evropi, prostega pretoka znanja. Eden ključnih problemov Evrope na področju znanosti in raziskav ostaja razdrobljenost, ki Evropi preprečuje, da bi v celoti izkoristila svoj raziskovalni potencial.

2.2 Nobenega dvoma ni, da vrhunska raziskovalna infrastruktura predstavlja enega ključnih stebrov pri nadaljnjem razvoju ERP ⁽²⁾:

- spodbuja odličnost v znanosti,
- omogoča temeljne in uporabne raziskave, konkurenčne v svetovnem merilu,
- privablja najboljše raziskovalce,
- spodbuja inovacije v industriji ter pospešuje prenos znanja,
- prispeva k evropski integraciji,
- zagotavlja višjo evropsko dodano vrednost.

2.3 Ena od značilnosti velikih evropskih raziskovalnih infrastruktur je, da visoki stroški investicij in obratovanja ter sposobnost polnega koriščenja kapacitet, pogosto presegajo potencial posamezne države članice. Evropski centri odličnosti pogosto ne dosega kritične mase. Nekateri lahko tudi za pomanjkanjem ustreznega mreženja in sodelovanja. Kljub tem pomanjkljivostim je Evropa v preteklosti uspela uresničiti nekaj pomembnih vseevropskih projektov svetovne ravni, kot so npr. CERN, ITER, EMBO, ESA, ESRF ⁽³⁾ in drugi.

2.4 Predlog uredbe COM(2008) 467 konč., ki je predmet tega mnenja, je ena od petih iniciativ Komisije, predvidenih v letu 2008, ki naj bi pomembno pripomogle k hitrejšemu nastajanju Evropskega raziskovalnega prostora (ERP) ⁽⁴⁾.

- ⁽¹⁾ Leta 2000 je Komisija objavila svoje prvo sporočilo „K evropskemu raziskovalnemu prostoru“.
- ⁽²⁾ Sklepi Sveta za konkurenčnost (notranji trg, industrija in raziskave), 29. in 30. maj 08.
- ⁽³⁾ CERN – Evropska organizacija za jedrske raziskave, ITER – Mednarodna organizacija za fuzijsko energijo, EMBO – Evropska organizacija za molekularno biologijo, ESA – Evropska vesoljska agencija, ESRF – Evropski sinhrotronski pospeševalnik.
- ⁽⁴⁾ Preostale pobude oz. politike so še: skupno načrtovanje raziskav, evropsko partnerstvo za raziskovalce, upravljanje intelektualne lastnine in odprtje evropskega raziskovalnega prostora svetu.

2.5 Ta pobuda je v skladu s cilji lizbonske agende, saj bi morala pospešiti javne in zasebne naložbe v raziskave, ki so še daleč od zelenega cilja 3 % do leta 2010 (trenutno predstavljajo v povprečju 1,7–1,8 % BDP). Predlog daje osnovo za potrebno konsolidacijo evropskih raziskovalnih infrastruktur, ki bodo okrepile ERP ter povečale konkurenčnost evropskih podjetij.

3. Ozadje

3.1 Da bi se uspešneje soočili s številnimi izzivi na področju raziskovalne infrastrukture, je Evropski Svet že leta 2002 ustanovil Evropski strateški forum za raziskovalne infrastrukture (ESFRI) ⁽⁵⁾. Dal mu je mandat, da pripravi strateški načrt za razvoj in izgradnjo naslednje generacije raziskovalnih infrastruktur vseevropskega pomena.

3.2 ESFRI je na podlagi obsežnih posvetovanj (1 000 strokovnjakov na visoki ravni) ter v sodelovanju s Komisijo identificiral 35 vseevropskih projektov ⁽⁶⁾, ki naj bi zadostili potrebam po evropskih raziskovalnih infrastrukturah velikega obsega za obdobje naslednjih 10 do 20 let ⁽⁷⁾.

3.3 Načrt zajema nove vitalne raziskovalne infrastrukture različnih dimenzij in vrednosti, ki pokrivajo široko paleto raziskovalnih področij: od družboslovnih in naravoslovnih znanosti do sistemov elektronskega arhiviranja znanstvenih publikacij in baz podatkov ⁽⁸⁾. Predračunska vrednost vseh projektov znaša preko 20 milijard evrov.

3.4 ESFRI je pri opredeljevanju dejavnikov, ki utegnejo zavirati vzpostavljane vseevropskih raziskovalnih infrastruktur svetovnega razreda, poleg finančnih in organizacijskih omejitev, izpostavil tudi pravni okvir. Gre za pomanjkanje pravne strukture na evropski ravni, ki bi omogočila enostavno in učinkovito vzpostavitev mednarodnih partnerstev. Trenutno se morajo partnerji, ki želijo sodelovati pri izgradnji skupne raziskovalne infrastrukture, najprej dogovoriti o uporabi ene od nacionalnih zakonodaj ⁽⁹⁾ (ali na podlagi mednarodne pogodbe), kar povzroča dodatne administrativne zaplete.

⁽⁵⁾ ESFRI – Evropski strateški forum za raziskovalne infrastrukture, <http://cordis.europa.eu/esfri/home.html>.

⁽⁶⁾ Evropski načrt za raziskovalne infrastrukture (*European Roadmap for Research Infrastructures*), Poročilo 2006, <http://cordis.europa.eu/esfri/roadmap.htm>. Načrt je bil leta 2008 dopolnjen (predvsem s projekti na področju okoljskih, bioloških in medicinskih znanosti) in sedaj vključuje že 44 projektov.

⁽⁷⁾ Evropski načrt za raziskovalne infrastrukture, Poročilo 2006, <http://cordis.europa.eu/esfri/roadmap.htm>.

⁽⁸⁾ Infrastrukturni projekti zadevajo 7 znanstvenih področij. To so družbene vede in humanistika; okoljske vede; energetika; biomedicina in znanosti o življenju; vede o materialih; astronomija, astrofizika, jedrska fizika in fizika delcev; računalništvo in obdelava podatkov.

⁽⁹⁾ Na primer: francoska *société civile*, nemška *GmbH*, britanska *limited liability company (Ltd)*, ali nizozemska *stichting (fondation)*.

3.5 Zato je ESFRI nedvoumno opredelil potrebo po razvoju namenskega pravnega okvira Skupnosti za ustanavljanje evropskih raziskovalnih infrastruktur (v nadaljevanju: ERI), ki vključujejo več držav članic.

3.6 Definicija pojma ERI: izraz velja za objekte in naprave, vire in storitve, ki jih znanstvena skupnost uporablja za izvajanje vrhunskih raziskav. Opredelitev zajema znanstveno opremo, na znanju temelječe vire (zbirke, arhive, strukturirane znanstvene podatke), infrastrukture, ki temeljijo na informacijski in komunikacijski tehnologiji, ter kakršnakoli edinstvena sredstva, bistvena za doseg odličnosti raziskav. Take raziskovalne infrastrukture so lahko „na enem mestu“ ali „razpršene“ (organizirana mreža virov).

4. Predlog Komisije

4.1 Na podlagi ugotovitev, da obstoječe pravne oblike, ki izhajajo iz posameznih nacionalnih zakonodaj, ne zadoščajo potrebam novih vseevropskih infrastruktur, ter na pobudo držav članic je Komisija na podlagi člena 171 Pogodbe ES pripravila predlog uredbe Sveta o pravnem okviru Skupnosti za ERI.

4.2 Ključni namen predlagane zakonodaje je omogočiti skupno ustanavljanje in delovanje raziskovalnih zmogljivosti vseevropskega pomena med državami članicami in državami pridruženimi v okvirnem programu Skupnosti za raziskave in razvoj.

4.3 ERI je pravna oseba, ki temelji na članstvu (najmanj 3 države članice, tretje države in medvladne organizacije) in ji je v vseh državah članicah priznana popolna poslovna sposobnost. Uredba določa okvir, ki opredeljuje zahteve in postopke za ustanovitev takšne ERI.

4.4 ERI ima, v smislu direktiv o davku na dodano vrednost, trošarinah in javnih naročil, status mednarodne organizacije. S tem je oproščena DDV in trošarin, njenih javnih naročil pa področje uporabe direktive o javnih naročilih ne zajema ⁽¹⁰⁾.

4.5 ERI se lahko sofinancirajo iz finančnih instrumentov kohezijske politike v skladu z Uredbo Sveta ⁽¹¹⁾ o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu.

5. Splošne ugotovitve

5.1 EESO je mnenja, da bo novi predlagani pravni instrument, ki bi dopolnjeval druge obstoječe pravne oblike, olajšal in pospešil postopek odločanja za nove infrastrukture vseevropskega

pomena in s tem prispeval k hitrejšemu oblikovanju ERP ter uresničevanju lizbonskih ciljev.

5.2 EESO pozdravlja jasno in odločno zavezanost Komisije in držav članic usklajenemu nadaljnjemu razvoju evropskih raziskovalnih infrastruktur. Le na tak način bo mogoče uresničiti strateški načrt, kot ga je predložil ESFRI.

5.3 Izgradnja novih raziskovalnih infrastruktur najvišje svetovne ravni lahko bistveno prispeva k celoviti privlačnosti Evropskega raziskovalnega prostora. Je zelo pomembna za zadržanje in dodatno motiviranje 400 000 najsposobnejših mladih raziskovalcev, ki jih Evropa potrebuje, da bi uresničili triodstotni cilj v zvezi z naložbami v znanje in razvoj. Še več: vrhunska raziskovalna infrastruktura lahko pritegne nadarjene in usposobljene raziskovalce iz drugih delov sveta.

5.4 Zaradi izjemne zahtevnosti predlaganih raziskovalnih infrastrukturnih projektov ⁽¹²⁾ so možnosti manjših ali manj razvitih držav, da bi gostile velike raziskovalne infrastrukture ali bile udeležene v njih, realno gledano precej omejene. Pričakovati je, da bodo bodoče velike infrastrukture locirane pretežno v najrazvitejših državah, kar lahko na kratek rok pospeši „beg možganov“ znotraj EU. Na dolgi rok bi se morala ta nevarnost zmanjšati, saj ima kar 28 od 44 projektov na seznamu ESFRI značaj t.i. „razpršenih“ infrastruktur. Pri takih infrastrukturah gre za nekakšno mrežo po celi Evropi, kar povečuje možnosti sodelovanja tudi manjših ali manj razvitih držav. Da bi se to res zgodilo, EESO apelira na širok dostop raziskovalcev do takih infrastruktur. Zagotoviti je treba tudi čim večje kroženje znanstvenega, tehničnega in administrativnega osebja med posameznimi lokacijami takih razpršenih struktur.

5.5 Približno 15 % raziskovalcev evropskih raziskovalnih institucij uporablja raziskovalno infrastrukturo v sodelovanju z industrijo. Zato lahko izgradnja nove raziskovalne infrastrukture generira novo povpraševanje, številne „spin-off“ učinke in pomeni dodaten stimulator prenosa znanja in tehnologije v industrijo. Prav tako lahko pospeši doseganje barcelonskega cilja – povečanje zasebnih vlaganj v raziskave in razvoj na 2 % BDP.

5.6 Evropski načrt za ekonomsko okrevanje, ki ga je Komisija predstavila 26. novembra 2008 za ublažitev posledic ekonomske in finančne krize, posebej omenja tudi področje R&R. Med dolgoročnimi ukrepi poudarja t. i. „pametne“ naložbe in poziva države članice in zasebni sektor, naj več investirajo v raziskave in razvoj, inovacije in izobraževanje. EESO poudarja pozitivne učinke naložb v raziskovalno infrastrukturo. Gre za tržni potencial v vrednosti preko 10 milijard eurov, ki lahko pomaga ohraniti številna delovna mesta v podjetjih, ki bi izvajala infrastrukturne projekte. Obenem pa bi bil to dober vzvod za hitrejši prehod v družbo znanja.

⁽¹⁰⁾ Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28.11.2006, člen 151(1)(b), Direktiva Sveta 92/12/EGS z dne 25.2.1992, člen 23(1) in Direktiva EP in Sveta 2004/18/ES z dne 31.3.2004, člen 15(c).

⁽¹¹⁾ Uredba Sveta ES št. 1083/2006, 11.7.2006.

⁽¹²⁾ Predračunska vrednost posamezne ERI se v povprečju giblje med 500 milijoni in eno milijardo eurov.

5.7 Evropski strateški načrt za raziskovalno infrastrukturo, je odlična podlaga za pripravo nacionalnih strateških načrtov. Odbor ugotavlja, da nekatere države članice te pobude niso vzele dovolj resno. Zato jih poziva, naj čim prej nadoknadijo zamujeno in sledijo pobudi ESFRI in Komisije.

5.8 Največja teža bodočega financiranja raziskovalnih infrastruktur ostaja na sredstvih držav članic. Zato je pomembno, da so ta sredstva usklajena. Le tako bo mogoče zagotoviti doseganje kritične mase, učinkovitost naložb ter ustrezno specializacijo in znanstveno odličnost infrastruktur.

5.9 Kljub povečanju finančnih sredstev za raziskovalno infrastrukturo v 7. okvirnem programu ter možnostim v okviru programov kohezijske politike, proračun EU še zdaleč ne zadošča za uresničitev ambicioznih načrtov. Ob tem EESO opozarja na potrebo po večji sinergiji pri financiranju raziskovalne infrastrukture med 7. okvirnim programom ter strukturnimi skladi. Poleg tega poziva Komisijo in države članice naj razvijejo še druge politike in instrumente, ki bi spodbudili večje naložbe zasebnega sektorja v raziskovalno infrastrukturo. Dobrodošlo bi bilo tudi večje angažiranje EIB (na primer preko „skladov za financiranje delitve tveganja“) in drugih finančnih ustanov.

5.10 Odbor priporoča, da evropska kohezijska politika in njeni finančni instrumenti – strukturni skladi – dajo večjo prioriteto razvoju novih raziskovalnih in inovativnih zmogljivosti. Obenem poziva vlade držav članic, da že zdaj v večji meri koristijo strukturne sklade za modernizacijo in širitev svojih raziskovalnih kapacitet. Zlasti v novih članicah se dogaja, da ostajajo evropska sredstva neizkoriščena, ker vlade ne zagotovijo ustrezne finančne participacije ali pa ne dajo zadostne prioritete izboljšanju raziskovalnih kapacitet. Zato mnogi raziskovalci zaradi premajhnih možnosti za raziskave zapuščajo svojo matično državo. Napredek na tem področju je zato nujen, če se želimo uspešno zoperstaviti problemu „bega možganov“ znotraj EU.

6. Posebne ugotovitve

6.1 Odbor podpira predlagano oprostitve davka na dodano vrednost, saj bi lahko to v znatni meri povečalo privlačnost ERI. Prav tako bi lahko zagotovilo določeno konkurenčno prednost v odnosu do podobnih projektov v drugih delih sveta. Zato podpiramo idejo, da se ERI zagotovijo čim širše davčne olajšave

(znotraj pravil o državnih pomočeh). Mnoge obstoječe raziskovalne infrastrukture, ki so uspele zadostiti kriteriju „mednarodne organizacije“ v ustrezni direktivi, že koristijo ugodnosti oprostitve DDV in trošarin. Vendar sedanji postopek zahteva dolgotrajna in zapletena pogajanja, povzroča zamude pri gradnji ter veliko pravno in finančno negotovost. Avtomatična oprostitve za ERI, kot jo predvideva obravnavana uredba, bi odpravila pomembne ovire pri izgradnji in delovanju raziskovalnih infrastruktur v Evropi.

6.2 EESO predlaga proučitev možnosti, da bi pri sofinanciranju ERI bolj aktivno sodelovala tudi Skupnost. Na ta način bi lahko preko vzvoda usmerjenih subvencij zagotovili enakomernejšo geografsko razpršenost ERI ter boljši dostop tudi za tiste države, ki niso neposredne članice ERI. Za realizacijo takega predloga bi bilo treba zagotoviti dodatna namenska sredstva v 8. okvirnem programu za raziskave in razvoj.

Odbor meni, da ni razlogov, da v primeru raziskovalnih infrastruktur EU ne bi uporabila enakega pristopa, kot ga ima pri sofinanciranju drugih evropskih infrastrukturnih omrežij (npr. ceste, železnice, daljnovodi, plinovodi itd.).

6.3 Odbor želi posebej opozoriti na problem stroškov obratovanja in vzdrževanja po končani investiciji, ki lahko po nekaterih ocenah znašajo tudi do 20 % investicijske vrednosti letno. Ti stroški se v investicijskih študijah pogosto zanemarijo, potem pa postanejo velika ovira za dolgoročno nemoteno delovanje raziskovalnih infrastruktur. Zato Odbor predlaga, da se za 8. okvirni program za raziskave in razvoj doda možnost sofinanciranja tekočega obratovanja iz evropskih sredstev.

6.3.1 EESO v zvezi s stroški obratovanja priporoča, da se med omejene ekonomske dejavnosti ERI (2. člen) uvrsti tudi specifična nadomestila za souporabo infrastrukture v razumnih in poštenih okvirih.

6.4 Odbor posebej opozarja na pomen odprtega dostopa do vseh ERI za čim širši krog evropskih raziskovalcev in znanstvenikov. Ne bi bilo prav, da se uporaba v praksi omeji na države članice posamezne ERI ali izključno na podlagi sposobnosti plačila. Predlog delnega solastništva Skupnosti, kakor je opredeljen v točki 6.2, bi spodbujal tudi odprt dostop in tako prispeval k boljši integraciji evropskega raziskovalnega prostora.

6.5 Pri izgradnji in uporabi vrhunske infrastrukture je treba upoštevati tudi zaščito intelektualne lastnine. Potencialne probleme je treba reševati odgovorno in pravočasno.

V Bruslju, 15. januarja 2009

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI