

Den 31 januari 2020 anordnade Sieps ett seminarium om EU:s industripolitik i en globaliserad värld, med särskilt fokus på effekterna för statligt stöd och den inre marknaden. Värd för seminariet var Sveriges ständiga representation vid EU i Bryssel. Torbjörn Haak, ambassadör vid den svenska representationen, välkomnade och Maria Wiberg, senior forskare i juridik vid Sieps, inledningstalade. Talare var Jörgen Hettne, jurist och docent vid Lunds universitet som presenterade en nyutkommen analys för Sieps, Carles Esteva Mosso, vice generaldirektör vid kommissionen med ansvar för statligt stöd samt Fabian Zuleeg, chef och chefsekonom vid tankesmedjan European Policy Centre (EPC). Moderator var Katarina Engberg, senior rådgivare vid Sieps.

Europeisk industripolitik och statligt stöd

Med globala ekonomiska, tekniska och politiska omvälvningar ökar efterfrågan på en europeisk industripolitik. En diskussion gäller regelverket om statligt stöd. Kan EU behålla sin konkurrenspolitik när andra stater ökar stödet till sina inhemska företag?

Hur bemöter EU de nya globala konkurrensvillkoren? Katarina Engberg framhöll att unionen nu står inför den svåra uppgiften att hitta rätt balans mellan villkoren på EU:s inre marknad och på den globala spelplanen. När stora länder ifrågasätter det multilaterala systemet ökar trycket på en ny strategi från EU:s sida. Digitaliseringen och klimatförändringarna kräver också djupgående anpassningar.

Med tanke på att andra länder stöttar sina industrier mer direkt uppstår dilemmat hur EU kan trygga konkurrensen på den inre marknaden utan att tappa mark globalt. Just den konflikten, sa Maria Wiberg, är föremål för ett forskningsprojekt vid Sieps. Fyra aspekter står i fokus: konkurrensrätt, offentlig upphandling, bolagsrätt och statligt stöd. Bakgrunden är att företag inom EU redan halkar efter och att EU:s stats- och regeringschefer har uppmanat Europeiska kommissionen att agera.

Enligt Wiberg handlar det om komplexa frågor som berör många områden, och därför behövs en gemensam förståelse av problemet: "Om regler drar åt olika håll är det omöjligt att nå resultat." En nyckelfråga är också hur arbetet ska samordnas.

Tydligare ansvarsfördelning i en ny omvärld

Enligt fördraget är industripolitiken ett delat ansvar för EU och medlemsstaterna. Jörgen Hettne, som har tittat på rättsliga aspekter av befogenheterna på området, menar dock att EU:s mandat i realiteten är svagt och att initiativet ligger hos medlemsstaterna. Samtidigt begränsas EU-länderna av förbudet mot statligt stöd.

Den bakomliggande filosofin är nämligen att inga åtgärder får snedvrída konkurrensen på den inre marknaden. Man bör dock komma ihåg, påpekade Hettne, att reglerna utformades när EU-marknaden var den mest relevanta. Problemet idag är den globala marknadens ökade betydelse. Under de senaste tio åren har kommissionen därför beviljat allt fler undantag till förbudet mot statsstöd, menade Hettne. Resultatet har blivit en dold industripolitik som väcker frågor.

En fråga är om EU behöver en tydligare industripolitik istället för en politik baserad på undantag. Det skulle, underströk Hettne, ge rådet och Europaparlamentet mer inflytande. En annan fråga är samordningen med andra områden där det kan

uppstå målkonflikter, såsom handelspolitiken. Hans slutsats är således att det finns två utmaningar: dels måste EU anpassa sig till det nya omvärldsläget, dels måste EU – enligt fördraget – se till att alla politikområden är samstämmiga, med hänsyn till unionens alla mål och med respekt för principen om tilldelade befogenheter.

EU:s konkurrensregler är inte problemet

Carles Esteva Mosso höll med om att det finns en klyfta mellan europeiska och internationella regler. Däremot vände han sig emot bilden av förbudet mot statligt stöd som ett hinder. I grunden är konkurrenskraft på hemmaplan det som ger konkurrenskraft globalt, menade han.

Offentliga medel kan visserligen göra skillnad: när marknader inte fungerar, när privata aktörer inte kan nå lönsamhet och när riskerna är stora kan offentliga tillskott fungera som katalysatorer för privata investeringar. Det viktiga, menade Esteva Mosso, är att hålla sig till det minsta nödvändiga och att garantera lika spelregler för företag inom EU.

Reglerna om statligt stöd kan dock behöva anpassas, medgav Esteva Mosso och pekade på att kommissionen kommer att ta större hänsyn till den globala konkurrensen och tillåta investeringar för minskat kolberoende. Däremot är det inte nödvändigtvis konkurrensreglerna som måste ändras för att lösa snedvridningarna på det globala planet, menade han. Viktigare är en förändring av WTO:s regler och bilaterala avtal. ”Men det är ett långvarigt arbete som tar tid.”

Esteva Mosso pekade även på behovet av separata verktyg för att se till att EU:s inre marknad inte påverkas negativt av exempelvis kinesiska företagsstöd. Senare i vår kommer mer precisa förslag kring detta. ”Det är bättre än att mjuka upp konkurrensreglerna.”

EU behöver ta större risker

Fabian Zuleeg inledde med att understryka vidden av frågans betydelse: det handlar om allt snabbare

förändringar som innebär ett strukturellt brott mot den nuvarande ordningen – och vi befinner oss bara i början av denna omvälvning.

På bara några få år har Kina och USA tagit vägar som sätter press på EU. Han höll med om att konkurrenspolitiken inte är det viktigaste att förändra: ”En rad politikområden behöver anpassas.” Däremot kan man enligt Zuleeg inte se på statligt stöd som förr, det vill säga som en inblandning från statens sida. Och även om EU anser att den nuvarande konkurrenspolitiken är den bästa lösningen kommer unionen att missgynnas om andra länder utökar sina stöd till industrin. Därför krävs mer flexibilitet, EU-samordning och fokus på nya mål, inte minst hållbarhet. Tiden är inte heller en lyxvara i sammanhanget: snabbt agerande när det gäller nyckelinvesteringar är centralt, menade Zuleeg.

Globaliseringen har också minskat den relativa betydelsen av företagets konkurrenskraft. Med globala värdekedjor har kontroll över resurser och tillgång till nyckelteknik blivit allt viktigare.

Hans budskap var att EU måste se fem till tio år framåt men även bli mer risktagande – att våga förlora på vissa områden och vinna på andra, en strategi som Kina tillämpar. Det viktigaste av allt är dock att motstå lockelsen till ensidiga nationella åtgärder. Dels löser det inte utmaningarna, dels riskeras den inre marknaden. Bäst är därför att agera på EU-nivå, avslutade Zuleeg.

Klimatomställning och industripolitik

I det efterföljande samtalet lyftes bland annat frågan om statsstödsreglerna är tillräckligt flexibla för att stödja medlemsstaternas övergång till en klimatvänlig ekonomi liksom finansieringsmöjligheterna inom ramen för den gröna given. Carles Esteva Mosso pekade på att minskad kolanvändning är centralt och att medlemsstaterna ska kunna ge stöd till förtida stängning av kolbaserade industrier. Fabian Zuleeg påminde också om att klimatomställningen kommer att få stora fördelningsmässiga och politiska konsekvenser.