

Grön industripolitik: Hur ska EU svara USA och Kina?

USA satsar 4 000 miljarder kronor på grön teknik, energi och produktion de närmaste tio åren. Inom EU fruktar många att detta kommer att locka investeringar och produktion till Nordamerika. Samtidigt har Kina länge satsat på att ta ledningen på samma område.

Harry Flam, senior rådgivare vid Sieps, ställer i detta perspektiv frågan om EU-kommissionens nyligen föreslagna motåtgärder är samhällsekonomiskt motiverade.

IRA är [ett lagpaket](#) som beräknas öka de federala intäkterna med 739 miljarder dollar under en tioårsperiod och samtidigt – genom skattekrediter, lånesubventioner och bidrag – öka utgifterna eller minska skatteintäkterna med 433 miljarder. Överskottet på 306 miljarder dollar ska användas för att amortera på statsskulden (härav den missvisande benämningen ”inflation reduction act”).

Huvuddelen av paketets kostnader – 369 miljarder dollar – avser federalt stöd till utveckling av grön teknik, grön energiproduktion (inklusive kärnkraft) och -lagring, energisparåtgärder, koldioxidinfångning och -lagring samt investeringar i och produktion av solpaneler, batterier, vindkraftverk, elbilar, med mera. USA beräknas därigenom minska utsläppen av växthusgaser från 24–35 procent till 31–44 procent till 2030 jämfört med 2005, vilket är förvånansvärt lite med tanke på att det rör sig om den största klimatsatsningen i USA någonsin. (USA har i Paris-avtalet åtagit sig att minska utsläppen med 50–52 procent.)

Det bör noteras att ungefär två tredjedelar av paketets kostnader utgörs av skattekrediter och en tredjedel av subventioner och bidrag. Sannolikheten för att offentliga medel får avsedd nytta är större när företag och individer får generella skattelättnader än när medlen fördelas på grund av ansökningar. I det förra fallet tenderar kunskapen om investeringarnas affärsmässighet att vara bättre och ovidkommande hänsyn får mindre spelrum.

Det som fått EU att oroas och överväga motåtgärder är att stöd från IRA är betingat av att tillverkningen sker i USA och att råvaror och insatsvaror till stor och successivt ökande del måste komma från USA eller länder med vilka USA har frihandelsavtal, det vill säga i första hand Kanada och Mexiko. Att på detta sätt missgynna företag

från andra delar av världen strider mot WTO-reglerna. IRA uppges redan ha lett till investeringar i USA på 90 miljarder dollar. Flera europeiska företag har sagt att man överväger att flytta investeringar från EU till USA, till exempel svenska Northvolt och Tesla.

Kinas satsning på grön omställning

Kina har länge satsat stort på att ta ledningen när det gäller teknik och tillverkning som behövs för den gröna omställningen. Landet har redan lyckats på flera områden, exempelvis solpaneler, elfordon, elfordonsbatterier samt utvinning och förädling av råvaror till batterier.

Tyskland började på 00-talet att subventionera användningen av solpaneler. Tyska tillverkare kunde inte tillgodose den efterfrågan detta skapade och man vände sig därför till kinesiska leverantörer. Kinas regering satsade 47 miljarder dollar på storskalig produktion av solpaneler, priset föll med 80 procent mellan 2008 och 2016 och [Kina övertog USA:s ledarroll](#) på området.

När det gäller elfordon, elfordonsbatterier samt råvaror och råvaruförädling för batterier har dessa branscher varit prioriterade i femårsplanerna sedan 2009. Då såldes 500 elfordon i Kina; 2022 såldes 6,8 miljoner, vilket gör Kina till den överlägset [främsta producenten](#) i världen. (I USA såldes 800 000 elfordon.) Samtidigt svarar kinesiska tillverkare för två tredjedelar av världsproduktionen av elfordonsbatterier (och den ledande tillverkaren för [hela 37 procent](#)). Kinas dominans som leverantör av nickel, grafit, litium, kobolt och andra råvaror för batterier är ännu större. Allt detta har åstadkommit genom en kombination av krediter, subventioner, skattelättnader, offentlig upphandling, tillgång till mark på förmånliga villkor och extremt snabb tillståndsgivning.

Kommissionens förslag till motåtgärder

Kommissionen presenterade inför Europeiska rådets möte i början av februari 2023 ett [förslag till motåtgärder](#) som den sammanfattar i fyra punkter:

1. Förenklade regler och snabbare tillståndsgivning för utbyggd produktion av vindkraftverk, batterier, värmepumpar, solpaneler, elektrolysörer samt teknik för koldioxidinfångning och -lagring med mera.
2. Finansiellt stöd från EU och temporära undantag från statsstödsreglerna. På kort sikt finns betydande medel för grön teknik och produktion inom ramen för *InvestEU* (med medel från *Next Generation EU*), *REPowerEU* och *Innovation fund*. På medellång sikt föreslår kommissionen en ny fond, *European Sovereignty Fund*, som ska finansieras genom gemensam upplåning. Kommissionen återkommer med ett mera detaljerat förslag sommaren 2023.
3. Kompetensuppbyggnad inom grön teknik och produktion.
4. Värna lika villkor inom internationell handel och investeringar genom att stödja WTO och genom att vidta åtgärder mot subventionerade företag från tredje land som deltar i offentliga upphandlingar i EU.

Danmark, Estland, Finland, Slovakien, Sverige och Österrike har i ett [öppet brev](#) deklarerat sitt motstånd mot förslaget om en ny fond som är finansierad genom gemensam upplåning. Belgien, Nederländerna, Tjeckien och Tyskland är också motståndare. Ett vanligt argument mot den nya fonden är att det finns betydande outnyttjade medel i återhämtningsfonden som skulle kunna användas för ändamålet.

Samhällsekonomiska aspekter

Det finns samhällsekonomiska argument för att satsa offentliga medel på teknikutveckling där resultaten är allmänt tillgängliga. Detta är skälet till att grundforskning i allmänhet finansieras av staten. Däremot är det knappast motiverat att ge stöd till teknikutveckling vars resultat inte är allmänt tillgängliga, till exempel genom att de skyddas av

patent, eftersom man kan anta att investeringen förväntas vara lönsam för företaget och därför samhällsekonomiskt lönsam.

Offentligt stöd till produktion kan motiveras om vissa villkor är uppfyllda, bland annat kontinuerligt fallande kostnader (skal fördelar), så kallat naturligt monopol, och/eller komparativa fördelar (till exempel låga arbetskraftskostnader eller riklig tillgång till någon råvara).¹ Det är dock svårt för stater att finna branscher eller företag där dessa villkor är uppfyllda. De empiriska erfarenheterna av så kallad industripolitik är också blandade.² Slutsatserna brukar vara att man bör stödja forskning och utveckling, men inte försöka skapa så kallade *national champions*.

Vad EU bör göra

De flesta nationalekonomer skulle nog ställa sig positiva till EU-kommissionens förslag om att stödja forskning, teknikutveckling och utbildning, stärka den inre marknaden (och inte att försvaga den genom att lätta på statsstödsreglerna) samt verka för att handelsavtal upprätthålls och WTO reformeras.

Däremot är nog meningarna delade om det finns samhällsekonomiska skäl till att stödja produktionen i vissa branscher och företag. Å ena sidan finns uppenbara risker för att det försvagar konkurrensen på den inre marknaden, att det tas nationella och regionala hänsyn på bekostnad av lönsamhet och konkurrenskraft och att man inte utnyttjar de vinster som den internationella arbetsfördelningen ger. Å andra sidan har de senaste åren visat att det finns kostnader av att vara beroende av ett fåtal leverantörer utanför EU och att ekonomiska beroendeförhållanden kan användas för att nå politiska och säkerhetspolitiska mål. Det är förmodligen också så att den gröna omställningen främjas av att teknik och produktion finns på hemmaplan.

Mycket talar för att EU trots allt kommer att satsa stora resurser på företagsstöd. I så fall är rekommendationen att tyngdpunkten – som i USA – bör ligga på generella skattelättnader och inte på bidrag till utvalda företag. Det bör göra att stödet blir effektivare. Skatter beslutas visserligen nationellt inom EU, men inget hindrar att EU:s stöd till medlemsstaterna tar formen av kompensation för minskade skatteintäkter. Inget hindrar heller att länder med svagare statsfinanser får större stöd.

¹ Det så kallade *infant industry*-argumentet.

² Se till exempel *Industrial Policy for the 21st century*, Discussion Paper 157, EU-kommissionen, januari 2022.