



EUROPAPOLITISK ANALYS

EU satsar för mycket i industripolitiken

Harry Flam*

Sammanfattning

Under senare år har EU:s industripolitik blivit mera aktivistisk. Anledningen är Kinas framryckning på världsmarknaden inom en rad olika branscher, understödd av stora statliga subventioner och protektionistiska åtgärder, USA:s stora satsningar på teknisk utveckling och tillverkning inom strategiska områden samt det faktum att europeiska företag halkat efter i den globala konkurrensen inom dessa områden. EU har svarat med nya regler och förslag för att skapa konkurrens på lika villkor mellan EU-företag och företag från andra länder samt med samverkan mellan företag – industriallianser – och subventionerade så kallade viktiga projekt av gemensamt intresse inom strategiskt viktiga branscher.

En granskning av delar av den offensiva industripolitiken – industriallianser och så kallade viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse – tyder på att politiken inte kommer att bli särskilt framgångsrik. Subventioner till forskning och utveckling samt tillverkning kan men behöver inte vara samhällsekonomiskt motiverade. Projektet för masstillverkning av de mest avancerade halvledarna kommer sannolikt inte att lyckas. Projektet för tillverkning av fordonsbatterier förefaller vara onödigt; den ökning av produktionen som är planerad och privat finansierad fram till 2030 är långt större än den väntade ökningen av efterfrågan. Sannolikt kommer en stor del av subventionerna att gå till franska och tyska företag. Frankrike och Tyskland har varit pådrivande medan flera mindre länder – däribland Sverige – har motsatt sig subventioner till tillverkning och andra kommersiella aktiviteter.

* Harry Flam är professor emeritus i internationell ekonomi vid IIES, Stockholms universitet, och senior rådgivare vid Sieps. Hans forskning har framför allt rört internationell handel och europeisk ekonomisk integration.

Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser i rapporten.

1. Industripolitisk strategi 2020

Kommissionen offentliggjorde i mars 2020 – dagen innan WHO klassificerade covid-19 som en pandemi – vad som kallades en ny industripolitisk strategi för EU. Strategin var dock inte särskilt ny. Den industripolitiska strategi som EU-kommissionen lanserade 2017 var ”utformad för att göra EU:s industri starkare och mer konkurrenskraftig” och så att den kunde ”förbli eller bli världsledande när det gäller innovationer, digitalisering och koldioxidminskning”.¹ Man skulle kunna karakterisera 2020 års upplaga av kommissionens industripolitiska strategi på samma sätt. Den innehåller offensiva åtgärder för att främja europeisk industri och åtgärder för konkurrens på lika villkor, exempelvis koldioxidtullar och likabehandling av företag från Kina och EU vid offentlig upphandling i Kina och motsvarande i andra länder.²

”Sett i ett något längre perspektiv är det tydligt att förändringar i den geopolitiska världsordningen även satt spår i EU:s industripolitik.”

Sett i ett något längre perspektiv är det tydligt att förändringar i den geopolitiska världsordningen även satt spår i EU:s industripolitik. Kina har vuxit till en politisk, ekonomisk och militär stormakt. Landet är EU:s näst viktigaste handelspartner efter USA och EU är Kinas viktigaste exportmarknad. För EU har det blivit allt viktigare att söka samarbete med Kina där förutsättningar kan finnas, men också att skaffa sig instrument och vidta åtgärder för att europeiska företag ska kunna konkurrera med kinesiska på lika villkor.³ I det följande ligger fokus på EU:s offensiva satsningar på branscher och teknologi som man tillmäter strategisk betydelse för den industriella utvecklingen.

Den senaste industripolitiska strategin kan delas upp i två delar. Den ena omfattar åtgärder som är avsedda att *förbättra olika marknadens funktion*. Hit hör en rapport om återstående hinder på den inre marknaden och åtgärder för ökad efterlevnad av gällande regler; en utvärdering, översyn och vid behov anpassning av EU:s konkurrensregler och riktlinjerna för statligt stöd; en bedömning av behovet av att skärpa immaterialrättsliga regler och efterlevnad av reglerna; samt en ny lag om digitala tjänster.

Den andra delen omfattar åtgärder för att *främja olika branscher samt stimulera teknisk utveckling och industriell samverkan inom vissa områden*. Hit hör till exempel samverkan mellan företag för att utveckla teknik och produktion på strategiskt viktiga områden, så kallade industriallianser, samt tekniskt stöd och rådgivning till koldioxidintensiva regioner och industrier. Det bör påpekas att även idén om industriallianser inte är ny; allianser för cirkulär plastanvändning och batterier skapades 2017 och för vätgas och jordartsmetaller 2020.

Industriallianser är ett samarbete initierat och lett av EU-kommissionen mellan företag, politiska organ, fackföreningar och andra intressen inom en viss bransch eller värdekedja för att stärka konkurrenskraft och hållbarhet.⁴ De fattar inga gemensamma beslut och får inte något finansiellt stöd av EU.

Industriallianserna ska inte förväxlas med så kallade *viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse* (Important Projects of Common European Interest – IPCEI), vilka beslutas av medlemsstater och får statsstöd.⁵ För närvarande finns ett IPCEI som avser en väg- och tågförbindelse mellan Lolland i Danmark och Tyskland beslutat 2015, ett som avser forskning och innovationer gällande mikroelektronik (energislårare halvledare, halvledare för fordonsindustrin, smarta sensorer,

¹ Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen 2017.

² EU-kommissionen har tidigare publicerat meddelanden om industripolitik 2005, 2010, 2012, 2014 och 2017.

³ EU:s ökade fokus på Kina kommer bland annat till uttryck i dokumenten EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, 2013, Joint Communication to the European Parliament and the Council – Elements for a new EU strategy on China, 22 juni 2016, Council Conclusions on EU Strategy on China of 18 July 2016 samt EU-China A Strategic Outlook 12 mars 2019.

⁴ EU-kommissionen, https://ec.europa.eu/growth/industry/strategy/industrial-alliances_en

⁵ EUR-Lex, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0708\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0708(01)&from=EN)

avancerad optisk utrustning och ersättningsmaterial för kisel i halvledare) mellan Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland beslutat 2019 samt ett för batterier beslutat 2019 och 2021. IPCEI och det undantag från statsstödsreglerna som gör dem möjliga kan anses vara en del av EU:s industristrategi och de är potentiellt viktigare än industriallianserna. Till skillnad från industriallianserna är de gemensamt beslutade och delvis finansierade av medlemsstater som har ett klart intresse av att de är framgångsrika.

Den industripolitiska strategin utgörs av en blandning av åtgärder som är konkreta och resultatnriktade samt sådana som är mera allmänna och där man kan fråga sig av vem och hur de ska förverkligas. Exempel är vad som snarast är en rekommendation till medlemsstaterna att utforma strategier för den bebyggda miljön och för hållbar och smart rörlighet, ett förslag om en så kallad EU-pakt för kompetens samt en ”grundlig genomlysning och bedömning av industrins behov för att se vilka av industrins ekosystem som behöver skräddarsydda lösningar”.

2. Uppdatering av 2020 års industripolitiska strategi

Den amerikanska kongressen antog i juni 2021 *United States Innovation and Competition Act*. Lagen innebär mycket stora federala anslag till forskning och utveckling. Pandemin och USA:s satsningar har riktat fokus mot EU:s ekonomiska beroende av omvärlden och europeisk industris konkurrenskraft.⁶ Därför såg kommissionen det som nödvändigt att uppdatera 2020 års industripolitiska strategi.

EU och medlemsstaterna visade sig ha en bristande beredskap för en pandemi. Den uppdaterade strategin aviserar därför ett förslag om vad som

kallas ett *nödsituationsinstrument för den inre marknaden*. Detta ska säkra den fria rörligheten för varor, tjänster och arbetskraft vid framtida kriser på den inre marknaden. Instrumentet ska vidare garantera att medlemsstaterna delar information, koordinerar sina åtgärder och visar solidaritet i högre utsträckning än vad som var fallet i början av pandemin.

”Kommissionen ska också på strategiska områden identifiera åtgärder som kan hjälpa näringslivet att diversifiera utbudet genom att anlita fler leverantörer och genom beredskapslagring. Här finns det anledning att vara skeptisk.”

Kommissionen ska också på strategiska områden identifiera åtgärder som kan hjälpa näringslivet att diversifiera utbudet genom att anlita fler leverantörer och genom beredskapslagring. Här finns det anledning att vara skeptisk. Vilka områden ska anses vara strategiska? Kan kommissionen inhämta den information som krävs och hålla den aktuell? Enligt *European Round Table* – en sammanslutning av de största företagen i EU – har det största och viktigaste företaget i en typisk leveranskedja cirka 5 000 olika leverantörer globalt.⁷

Under 2021 lanserades två nya industriallianser, en för processorer och halvledare samt en för industriella data, edge- och molntjänster.⁸ Den uppdaterade industristrategin nämner också att kommissionen överväger industriallianser för utveckling och produktion av koldioxidfria

⁶ En sammanfattning av lagstiftningen ges av Tom Lee och Juan Londoño, *United States Innovation and Competition Act (USICA): A Primer*, 9 juni 2021.

⁷ *European Round Table, Making Open Strategic Autonomy work – European Trade in a Geopolitical World*, 2021.

⁸ Edge computing kan översättas till beräkningar hos användaren. På grund av begränsningar i nätverk när det gäller överföringskapacitet och centraliserad beräkningskapacitet blir det i allt större utsträckning nödvändigt att beräkningar utgörs hos slutanvändaren. Exempelvis kommer självkörande bilar att själva inhämta information om omgivningen och göra beräkningar för att tillräckligt snabbt kunna anpassa körningen till situationen, i stället för att skicka information till en central enhet för beräkningar som sedan sänder resultat till bilen.

bäraketer och flygplan. Tilläggas bör att Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen i sitt tal om tillståndet i unionen i september 2021 aviserade att EU avser att anta *European Chips Act* för att främja forskning, produktion och internationellt samarbete om halvledare.⁹ Totalt finns sex beslutade industriallianser: för råvaror av avgörande betydelse (till exempel kobolt), batterier, vätgas, processorer och halvledare, industridata, moln- och edgetjänster samt cirkulär plastanvändning.¹⁰

"Den uppdaterade industristrategin hävdar att tekniskt ledarskap går hand i hand med ledarskap när det gäller standardisering."

Den uppdaterade industristrategin hävdar att tekniskt ledarskap går hand i hand med ledarskap när det gäller standardisering. Kommissionen planerar därför att presentera en strategi för standardisering, det vill säga för att stärka EU:s inflytande när det gäller att upprätta nya standarder. Kina och USA ser också standardiseringsarbetet som strategiskt viktigt och har samma ambition för sina länder som kommissionen har för EU.

3. Samhällsekonomiska argument för och emot industripolitik

Kommissionens industripolitiska strategi kan som nämnts tidigare delas upp i två delar, en som kan sammanfattas under rubriken bättre fungerande marknader och en som syftar till att främja teknisk utveckling och industriell samverkan. Till den första delen hör åtgärder för att eliminera återstående hinder på den inre marknaden, en skärpt övervakning av efterlevnaden

av regelverket samt ingripanden mot överträdelser. Sådana åtgärder bör generellt sett leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet, det vill säga till att en maximal mängd av varor och tjänster produceras med tillgängliga resurser.

Medan man från samhällsekonomisk synpunkt inte kan rikta några invändningar mot åtgärder för att förbättra den inre marknaden är åtgärder som syftar till att främja viss teknik och vissa sektorer diskutabla. I en marknadsekonomi med vad samhällsekonomen kallar perfekt konkurrens kan ekonomisk-politiska åtgärder inte leda till att BNP ökar med givna resurser. En sådan ekonomi är emellertid en teoretisk konstruktion. Verklighetens marknader uppvisar en stor mängd avvikelser från teorins perfekta konkurrens, så kallade *marknadsmisslyckanden*. Ett exempel är marknader med en eller ett fåtal producenter som inte tar priset på marknaden som givet utan har makt att sätta ett pris som är högre än om marknaden hade ett stort antal producenter. Ett annat exempel är tillverkning med mycket höga fasta kostnader som gör att genomsnittskostnaden faller med skalan på tillverkningen och där det kan vara samhällsekonomiskt motiverat med ett monopol och prisreglering. Ytterligare exempel är tillverkning som har positiva eller negativa externaliteter och som därför motiverar subventioner eller skatter.¹¹ Grundforskningens resultat ger störst nytta om den blir allmänt tillgänglig utan kostnader. Den bör därför subventioneras. All produktion som leder till koldioxidutsläpp har negativa externaliteter, det vill säga utsläppen har skadliga effekter på klimatet som utsläpparen i allmänhet inte betalar för. Här är det samhällsekonomiskt motiverat att införa en koldioxidskatt, alternativt införa ett system med utsläppsrätter.

Till dessa och andra marknadsmisslyckanden kommer en mycket stor mängd lagar, regler och ekonomisk-politiska åtgärder. Allt detta gör

⁹ Man anser allmänt att EU i alltför hög grad är beroende av halvledare från främst Japan, Sydkorea, Taiwan och USA samt att EU borde ha förmåga att tillverka dagens mest avancerade och minsta halvledare. Marknaden för halvledare och EU:s ställning beskrivs i "Semiconductors: Europe's expensive plan to reach the top tier of chipmakers", *Financial Times* 21 juli 2021.

¹⁰ EU-kommissionen, https://ec.europa.eu/growth/industry/strategy/industrial-alliances_en

¹¹ En negativ externalitet innebär att en viss verksamhet ger negativa effekter för en annan part utan att denne får kompensation. En positiv externalitet innebär analogt att den andra parten inte behöver betala för den positiva effekten. Exempelvis kan en vacker trädgård beskådas gratis av omkringboende.

att det i praktiken kan vara svårt att avgöra om en viss åtgärd som en skatt eller en subvention är samhällsekonomiskt motiverad. Det är i allmänhet lätt att avgöra vilken direkt effekt en åtgärd har, men därutöver finns indirekta effekter i många led. Ett robust resultat av teorin om *second-best* är att åtgärder som riktas direkt mot marknadsmisslyckandet och inte påverkar andra områden är bättre än åtgärder som är bredare. Exempelvis är det bättre att beskatta användningen av fossila bränslen – för att korrigera för den negativa effekten på klimatet – än att beskatta bilar som använder fossila bränslen. Men i allmänhet går det inte att avgöra effekten av en viss åtgärd utan att beräkna de totala effekterna, vilket i sin tur kräver detaljerade kunskaper om hur alla olika delar av ekonomin hänger ihop.

Det finns två slag av marknadsmisslyckande som är särskilt relevanta när det är fråga om ny teknik.

- Den första gäller det fall då investeringarna i en ny teknik är så stora att de inte är företagsekonomiskt lönsamma. Investeringen kan ändå vara samhällsekonomiskt lönsam. På alla marknader gäller att alla köpare utom köparen på marginalen har en högre värdering av varan eller tjänsten än det rådande priset; de skulle vara villiga att betala mer. Detta så kallade konsumentöverskott kan vara större än den företagsekonomiska förlusten. I så fall kan det vara samhällsekonomiskt motiverat för staten att subventionera investeringen i ny teknik för att tillverkning ska komma till stånd.
- Det andra slaget av marknadsmisslyckande gäller forskning och utveckling. Det kan vara svårt eller praktiskt taget omöjligt att hålla kunskap om nya forskningsresultat eller nya produkter och tjänster hemliga så att utomstående inte kan dra nytta av dem. När det gäller grundforskning är det önskvärt att resultaten blir allmänt tillgängliga och får så stor tillämpning som möjligt. Därför finansieras grundforskning till

stor del av staten. Forskningen kan dessutom kräva så stora resurser att det inte vore lönsamt för ett företag att utföra den. När det gäller mer tillämpad forskning och utveckling av nya produkter och tjänster med hjälp av redan känd teknik är de positiva externa effekterna mindre. Här griper staten in genom patentlagstiftning för att uppfinnaren/företaget ska få exploatera den nya kunskapen exklusivt under viss tid. Detta gör forskning och utveckling mera lönsam och stimulerar den tekniska utvecklingen.

Statliga åtgärder för att korrigera för olika slag av marknadsmisslyckanden är en del av vad man i allmänhet kallar för industripolitik, men industripolitik är betydligt bredare än så. Inom teoribildningen om ekonomisk utveckling finns olika modeller för mer eller mindre storskaliga och storslagna satsningar för att industrialisera utvecklingsländer.¹² Flera asiatiska länder har använt en mycket medveten industripolitik. Exempelvis förde Sydkorea en centralstyrd industripolitik efter Koreakrigets slut i början av 1950-talet. Man gick från enklare, arbetsintensiv tillverkning som textilindustri till stål- och varvsindustri skyddad av höga tullar och utländska direktinvesteringar och vidare till fordonsindustri. På 1990-talet upphörde den centrala planeringen och skyddet mot utländsk konkurrens trappades ned. Industripolitiken inriktades på stöd till forskning och utveckling samt utbildning av arbetskraft för industrins behov. Sydkorea men även Japan och Singapore framstår som exempel på en framgångsrik industripolitik.

Det har gjorts ett stort antal utvärderingar av industripolitik i olika länder. Alla lider av svagheten att man inte vet vad utfallet hade blivit utan industripolitik.¹³ En forskarrapport till den brittiska regeringen ger en kortfattad översikt av den teoretiska och empiriska forskningen och studerar industripolitiken i nio olika länder. Rapporten rekommenderar inte satsningar på vissa branscher, utan på

¹² Chang, Ha-Joon, Antonio Andreoni och Ming Leon Kuan, International industrial policy experiences and the lessons for the UK, 2013.

¹³ För att vara säkra på om en viss industripolitik är lyckad skulle krävas att man införde politiken i ett större antal länder som sinsemellan är lika i alla avseenden och jämförde ett större antal likadana länder som inte utsattes för samma industripolitik. Ett sådant experiment är självklart omöjligt att genomföra. Det närmaste man kan komma är kanske en jämförelse mellan plan- och marknadsekonomi, mellan Öst- och Västtyskland eller Nord- och Sydkorea.

pekar på vikten av institutionella faktorer: god samordning mellan olika statliga och icke-statliga organ, nätverk som stödjer forskning, innovationer och kunskapsspridning samt regler som gör att utländska investeringar får positiva spridningseffekter. Storbritannien bör enligt rapporten dessutom öka statens stöd till forskning och utveckling, liksom stödet till yrkesutbildning.¹⁴

4. United States Innovation and Competition Act – USICA

Det finns stora likheter mellan USA:s och kommissionens nya industripolitiska strategi. Båda syftar till att främja forskning, utveckling och inhemsk tillverkning inom vad som ses som nyckelområden och därigenom stärka konkurrenskraft och autonomi. Båda ger dessutom staten en viktig roll som finansiär och vägledare.

USA:s nya satsningar uppgår till knappt 200 miljarder dollar under perioden 2022–2026. Programmet syftar ytterst till att USA inte ska bli omsprunget och helst ligga före Kina inom vad som ses som strategiskt viktiga områden och till att motverka Kinas ekonomiska och politiska inflytande.

Hela 52 miljarder dollar avser subventioner till utveckling och tillverkning av halvledare och drygt en miljard dollar avser subventioner till utveckling av trådlöst bredband. USA:s motsvarighet till Vetenskapsrådet – *National Science Foundation* – får en ny avdelning för teknik och innovationer med uppgift att stödja forskning, utveckling och kommersialisering inom vad som anses vara tekniska nyckelområden som artificiell intelligens, nya energikällor, bioteknik och drönare.

Betydande resurser satsas på att minska eller motverka framförallt Kinas ökande ekonomiska och politiska inflytande runt om i världen. Detta ska ske genom bidrag och lån till ökade offentliga

investeringar i främst Latinamerika, Västindien, Afrika och Sydostasien samt genom att arbeta för att internationella standarder gynnar amerikanska företag.

USICA innehåller en hel del protektionistiska element. Federalt finansierade infrastrukturinvesteringar får exempelvis bara använda järn, stål, byggmateriel och andra insatsvaror som framställts i USA. Federala myndigheter får vidare inte köpa drönare som tillverkats eller satts samman av företag som kontrolleras av Kina eller där Kina har ett inflytande.

”USICA innehåller en hel del protektionistiska element. Federalt finansierade infrastrukturinvesteringar får exempelvis bara använda järn, stål, byggmateriel och andra insatsvaror som framställts i USA.”

Ett nytt program som administreras av handelsdepartementet ska i samarbete med det privata näringslivet identifiera problem i olika leverantörskedjor och föreslå lösningar. Initialt prioriteras leverantörskedjan för halvledare.

5. EU:s satsningar på halvledare

EU-kommissionen har aviserat att man avser att lägga fram en europeisk handlingsplan för halvledare (European Chips Act) i början av 2022.¹⁵ Planen kan ses som svar på USA:s och Kinas satsningar på området, det efterfrågeöverskott på halvledare som uppstått under 2021 och Europas stora importberoende. Den nya industrialliansen och existerande IPCEI för halvledare ses uppenbarligen inte som tillräckliga. I planen ska ingå ytterligare satsningar på forskning, europeisk tillverkning i stor skala av halvledare med 2 nanometers eller mindre avstånd mellan

¹⁴ Chang, Ha-Joon, Antonio Andreoni och Ming Leon Kuan, *International industrial policy experiences and the lessons for the UK*, 2013.

¹⁵ Thierry Breton, *How a European Chips Act will put Europe back in the tech race*, blogginlägg 15 september 2021. EU-kommissionens vision är med ordförandens ord ”... a state of the art European chip ecosystem, including production [t]hat ensures our security of supply and will develop new markets for groundbreaking European tech.” (Ursula von der Leyen i sitt tal om tillståndet i unionen i september 2021.)

transistorerna (det nuvarande minsta avståndet) samt ett minskat beroende av ett enda land (Taiwan som svarar för 60 procent av världsproduktionen) och region (Asien, som svarar för 85 procent).¹⁶

”Man kan konstatera att det krävs enorma investeringar för att etablera tillverkning av halvledare. Dessutom kommer det med stor sannolikhet att krävas fortsatta subventioner när tillverkningen väl är etablerad för att hålla företagen flytande.”

EU-kommissionens ambitioner bör jämföras med USA:s, Kinas och enskilda företags satsningar. Den amerikanska kongressen har beslutat att investera 52 miljarder dollar av federala medel i forskning, design och tillverkning av halvledare. Kina tillverkade 2019 endast 17 procent av sitt behov av halvledare, men planerar att öka andelen till 70 procent 2025, vilket kräver mycket stora statliga subventioner.¹⁷ Världens största tillverkare av halvledare, taiwanesiska TSMC med 50 procent av världsmarknaden, planerar att investera 100 miljarder dollar de närmast tre åren. Samsung, den näst största tillverkaren, planerar att investera 100 miljarder dollar fram till 2030.¹⁸ Man kan konstatera att det krävs enorma investeringar för att etablera tillverkning av halvledare. Dessutom kommer det med stor sannolikhet att krävas fortsatta subventioner när tillverkningen väl är etablerad för att hålla företagen flytande. Tillverkarna i USA och Kina klarar sig inte utan statliga subventioner.

EU-kommissionens ambition är att EU ska bli mindre beroende av utomeuropeiska tillverkare av halvledare, det vill säga mera autonomt. Detta

är knappast realistiskt även om EU satsar mycket större belopp än vad som nu är aktuellt.¹⁹ Inget land är självförsörjande vad gäller design och tillverkning av halvledare, inte ens Taiwan. För själva tillverkningen krävs speciella fotolitografiska maskiner och kemikalier. Det nederländska företaget ASML har praktiskt taget monopol på världsmarknaden för de mest avancerade maskinerna och det tyska företaget Aixtron har en stark ställning när det gäller kemikalier.

En ytterligare omständighet som talar emot stora investeringar i halvledartillverkning i Europa är att världsdelen svarar för en liten del av efterfrågan. Den kommer framförallt från tillverkare av konsumentelektronik i Asien. Tillverkningen måste ske i mycket stor skala för att vara konkurrenskraftig. Konkurrenskraftig produktion i EU betyder därför att tillverkaren i hög grad blir beroende av export. Dessutom kommer en stor del av efterfrågan i EU från fordonsindustrin. Fordonsindustrin efterfrågar inte de mindre och därför dyrare halvledare som EU-kommissionen vill satsa på; för fordonsindustrin är kostnaden viktigare än storleken.

Slutligen tar det många år att etablera storskalig och konkurrenskraftig tillverkning av halvledare. Det finns en uppenbar risk med tanke på de investeringar som görs på andra håll i världen att det då finns ett överskott på halvledare. Branschen präglas av obalanser mellan utbud och efterfrågan över tid.

6. EU:s satsning på batterier

Som nämnts tidigare finns en industriallians och en IPCEI för batterier. Den senare omfattar företag i 12 medlemsstater. Hittills har kommissionen i två omgångar beviljat drygt 6 miljarder euro i stöd till forskning och innovationer om batterier.²⁰

¹⁶ Niclas Frederic Poitiers och Pauline Weil, A new direction for the European Union's half-hearted semiconductor strategy, 17/2021, Bruegel.

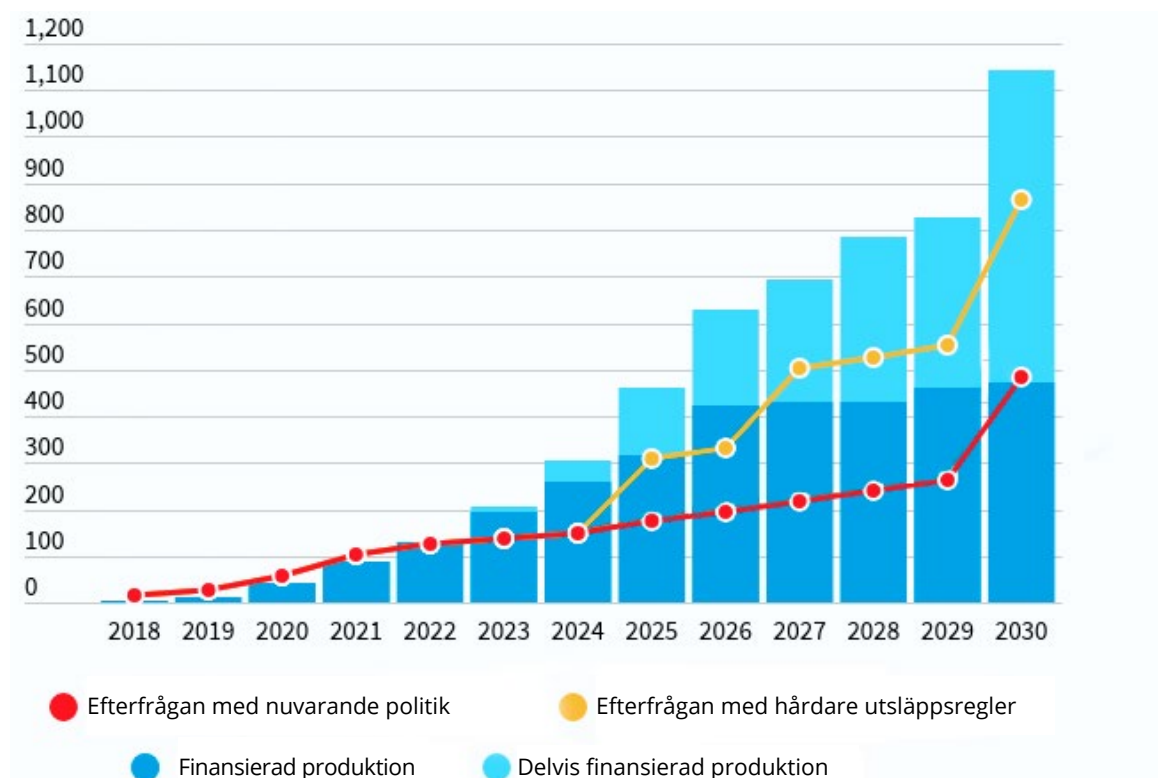
¹⁷ Mathieu Duchâtel, The weak links in China's drive for semiconductors, Institute Montaigne, januari 2021.

¹⁸ EU should put the breaks on its chips strategy, Financial Times, 11 november 2021.

¹⁹ En företrädare för TSMC har kritiserat den amerikanska satsningen på 52 miljarder dollar med orden: "If you want to reestablish a complete semiconductor supply chain in the U.S., you will not find it as a possible task. Even after you spend hundreds of billions of dollars, you will still find the supply chain to be incomplete, and you will find that it will be very high cost, much higher costs than what you currently have." Nikkei Asia

²⁰ EU-kommissionen, pressmeddelande 9 december 2019 och 26 januari 2021. Det kan noteras att svenska Northvolt inte ingår i IPCEI för batterier.

Figur 1. Prognoser på utbud och efterfrågan på batterikapacitet i Europa i GWh



Källa: "Weak climate rules put Europe's battery boom at risk," Transport & Environment, maj 2021.

Det är svårt att avgöra var europeiska företag står när det gäller batteriteknik. Det förefaller dock som om Japan (genom främst Toyota och Panasonic), Kina (CATL), Sydkorea (Samsung och LG) och USA (Tesla, QuantumScape och Solid Power bland andra) ligger steget före. När det gäller batteriproduktion finns mer konkreta uppgifter. För närvarande finns, byggs eller planeras totalt 38 så kallade gigafactories, det vill säga fabriker med en årlig kapacitet på åtminstone 1 GWh i Europa. Av dessa är 17 fullt finansierade och 10 delvis finansierade. Hittills summerar investeringarna till cirka 40 miljarder euro. Den planerade kapacitetsutbyggnaden framgår av figur 1.²¹

Den mörkblå delen av staplarna i diagrammet visar kapaciteten hos fullt finansierade batteritillverkare, den ljusblå delen kapaciteten hos delvis finansierade tillverkare. Staplarna inkluderar inte mer eller mindre långt gångna planer på ytterligare elva batterifabriker. Den röda linjen visar prognosticerad efterfrågan. Med nuvarande utsläppsregler för fordon uppstår som synes ett

successivt växande kapacitetsöverskott redan 2023. Hårdare utsläppsregler skulle tvinga fram en större andel elbilar så att efterfrågan på batterikapacitet växer enligt den gula linjen. Det framstår som klart att marknadens mekanismer är tillräckligt starka – för att inte säga alltför starka – för att biltillverkarna inte ska lida brist på batterier när produktionen av eldrivna fordon kraftigt ökar.

Industriallianser och IPCEI är de mest konkreta åtgärderna i EU:s industripolitiska strategi för att stödja vissa branscher. Det är diskutabelt om dessa åtgärder är till nytta för de två branscher som lyfts fram som exempel här.

När det gäller halvledare är ambitionen att EU ska ha en starkare ställning i utveckling, design och tillverkning så att värdekedjan blir mindre känslig för störningar på andra håll i världen. Exemplet visar att detta knappast kommer att lyckas av flera skäl. Det skulle kräva mycket större stöd än vad som nu är aktuellt, det skulle ta lång tid och det är mycket tveksamt om tillverkningen får tillräcklig

²¹ Samtliga uppgifter kommer från rapporten "Weak climate rules put Europe's battery boom at risk," Transport & Environment, maj 2021.

skala för att bli konkurrenskraftig med tanke på de enorma investeringar som Kina, Taiwan och USA gör. Dessutom är efterfrågan inom EU på halvledare liten jämfört med de volymer som en konkurrenskraftig tillverkning kräver och riktas inte mot de minsta och dyraste halvledarna, utan mot större och billigare halvledare för fordonsindustrin.

När det gäller batterier ökar tillverkningskapaciteten mer än tillräckligt för EU:s behov, åtminstone med nuvarande utsläppsregler. Detta hade säkerligen skett utan industrialalliansen för batterier. De stora investeringarna på området visar att det varken råder brist på kapital eller know-how.

7. Slutsatser

EU:s industripolitiska strategi har de senaste åren blivit mer aktivistisk. I strategin ingår industrialallianser och viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse – IPCEI – som är offensiva till sin karaktär och mer defensiva åtgärder, som den nya förordningen om granskning av direktinvesteringar av företag från länder utanför EU, förslaget om koldioxidtullar och förslaget om ett instrument för att säkerställa lika villkor vid offentlig upphandling mellan EU-företag och företag från andra länder.²² Den mer aktivistiska politiken har drivits fram av Kinas stöd till prioriterade branscher med hjälp av omfattande subventioner och protektionistiska åtgärder, av USA:s stora satsningar de kommande åren på teknikutveckling och produktion inom strategiskt viktiga områden samt av att europeiska företag halkat efter amerikanska och kinesiska företag på dessa områden.

En granskning av delar av den offensiva industripolitiken tyder på att den inte kommer att bli särskilt framgångsrik. Det finns samhällsekonomiska argument för statligt stöd till forskning och utveckling samt tillverkning. I princip kan EU:s subventioner till IPCEI vara motiverade. I praktiken behöver så inte vara fallet. Stödet till teknikutveckling och

produktion av halvledare kommer sannolikt inte att lyckas, eftersom de existerande tillverkarna har konkurrensfördelar av enorma skalfördelar och ett stort tekniskt försprång. Stödet till tillverkning av fordonsbatterier verkar vara onödigt, eftersom den produktionsökning som är planerad utan subventioner kraftigt överstiger den prognosticerade efterfrågan. Det är möjligt att slutsatserna skulle bli mer positiva efter en granskning av övriga branscher där det finns industrialallianser eller IPCEI: råvaror av avgörande betydelse, vätgas, infrastruktur för data och databearbetning (edge- och molntjänster) samt cirkulär plastanvändning. Förmodligen måste vi vänta några år på svaret.

”Stödet till teknikutveckling och produktion av halvledare kommer sannolikt inte att lyckas, eftersom de existerande tillverkarna [...] ett stort tekniskt försprång. Stödet till tillverkning av fordonsbatterier verkar vara onödigt, eftersom den produktionsökning som är planerad utan subventioner kraftigt överstiger den prognosticerade efterfrågan.”

Det är främst de stora industriländerna och i första hand Frankrike och Tyskland som är pådrivande när det gäller IPCEI. Sannolikt beror det på att det är dessa länder som har mest att vinna på EU-subventioner, eftersom det till stor del är franska och tyska företag som kommer att bli mottagare. Detta visas av att flera mindre länder i EU fruktar att subventionerna kommer att skapa ojämlika konkurrensvillkor på den inre marknaden och vara till deras nackdel. De säger sig vara positiva till IPCEI, men motsätter sig att stöd ges till masstillverkning och kommersiella aktiviteter.²³

²² Se EU foreign direct investment screening mechanism, EU-kommissionen oktober 2020, EU carbon border adjustment mechanism, EU-kommissionen juli 2021 och EU international procurement instrument, European Parliament Research Service oktober 2021.

²³ Brev till kommissionen från Danmark, Finland, Irland, Nederländerna, Rumänien och Sverige 11 november 2021, <https://www.government.nl/latest/news/2021/11/11/why-strong-eu-competition-and-state-aid-rules-matter>