

Remissvar
N2022/00693

Näringsdepartementet
Enheten för branscher och industri
103 33 Stockholm

E-post;
n.remissvar@regeringskansliet.se
n.remissvar.bi@regeringskansliet.se
magnus.rentzhog@regeringskansliet.se

2022-04-21

Remiss – Utkast till förordning om halvledarakten

Tillväxtanalys ska analysera, utvärdera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av statliga åtgärder samt, om det är relevant, peka på viktigare målkonflikter. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Kommissionens förslag till EUROPARLAMENTET och RÅDETS FÖRODNING om en ram med åtgärder för att stärka Europas halvledarekosystem (halvledarakten).

Otydlig koppling mellan mål och åtgärder

Kommissionens förslag har multipla målsättningar. Insatserna ska leda till att minska beroendet av icke-europeiska producenter, större världsmarknadsandel för EU och ökad innovation. Halvledarakten har säkerhetspolitiska mål, näringspolitiska mål och innovationspolitiska mål. För att nå dessa mål krävs en tydlig plan för hur de politiska insatserna ska få de effekter som eftersträvas, vilket saknas i Kommissionens underlag.

Tillväxtanalys anser att de föreslagna åtgärderna ska utvärderas ex-ante (innan förslaget lanseras) eftersom utvärderingar kan leda till viktiga revideringar som ökar effektiviteten och sänker kostnaderna. Vid ex-ante utvärderingar behövs en tydlig förklaring kring vilka målen med insatsen är och hur de planerade insatserna är tänkta att nå målen och

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Torsgatan 11, plan 4

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

varför en marknadslösning är ineffektiv. Kommissionen har i detta fall valt att inte genomföra den sedvanliga analysen med motivering att ärendet är brådskande.

Tillväxtanalys anser att förslaget ska återremitteras till Kommissionen eftersom det saknas en tydlig plan för hur de offentliga insatserna ska nå förslagets multipla målsättningar.

Marknadsmisslyckande?

Statliga ingripanden i en marknadsekonomi är motiverade om marknaden inte själv kan lösa problemen med – i detta fall – en global brist på halvledare som uppstod i samband med pandemin 2020–2021. Grundproblemet enligt Kommissionen är att produktionen av halvledare är koncentrerad till en handfull globala leverantörer i Asien. EU har ingen egen produktion av halvledare med kretsar mindre än 20 nanometer (jämfört med 2 nanometer för de ledande asiatiska producenterna) och är därmed extra sårbara för störningar i de globala leveranskedjorna. Dessutom ökar efterfrågan på halvledare till följd av digitaliseringen och den gröna omställningen.

För att råda bot på detta vill Kommissionen stärka den europeiska halvledarindustrin genom ett partnerskap mellan privata och offentliga aktörer uppbackat av 43 miljarder Euro (cirka 430 miljarder kronor). Partnerskapet syftar till att stärka hela värdekedjan från forskning och utveckling till produktionen av halvledare, där den sista länken (produktionen) är EU:s akilleshäla. Produktionen av halvledare som tagits fram inom EU med stöd av olika forskningsprogram har i stor utsträckning outsourcats till Asien där produktionskostnaderna är (eller har varit) lägre. Halvledarakterns mål är att EU ska bli självförsörjande på avancerade halvledare och nå en världsmarknadsandel på minst 20 procent senast 2030, jämfört med 10 procent idag.

Frågan är varför marknaden inte själv kan korrigera den bristsituationen som uppkom under pandemin? Pandemin tog alla på sängen och enkätundersökningar visar att företag nu ser över sina globala leveranskedjor för att minska sårbarheten genom diversifiering av leverantörsleden, lagerhållning och ökad framförhållning i inköpen.¹ Även utbudet av halvledare kommer att öka succesivt genom de incitament som uppstår när priserna stiger till följd av bristsituationen, även om den nya kapaciteten inte nödvändigtvis kommer att förläggas i EU om kostnadsläget är lägre på andra håll.

Kommissionens förslag till en halvledarakt bygger på en misstro att marknaden själv kan korrigera bristen och kanske en övertro på statliga åtgärder. Några empiriska belägg för att en Brysselled koordinering av halvledarindustrin leder till ett bättre utfall än vad marknaden själv kan åstadkomma ges inte i underlaget. Kommissionens har inte heller bifogat några samhällsekonomiska beräkningar som visar att vinsterna av halvledaraktern överstiger kostnaden på 43 miljarder Euro.

Tillväxtanalys anser att förslaget ska återremitteras till Kommissionen för en grundlig samhällsekonomisk analys. Var ligger marknadsmisslyckandet? Adresserar förslagen de identifierade problemen? Överväger de samhällsekonomiska vinsterna kostnaderna?

¹ Tillväxtanalys (2021). Coronapandemins effekter på försörjningen av importerade insatsvaror och åtgärder för att minska sårbarheten - En enkätundersökning i samarbete med Svenskt Näringsliv, PM 2021:05.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Risk för ett globalt subventionskrig

Kommissionen föreslår att EU satsar 43 miljarder Euro på att stödja den europeiska halvledarindustrin till 2030. Stödpaketets storlek är motiverat av att andra globala aktörer lägger motsvarande eller högre summor på *sin* industri. Några av de belopp som nämns är "US Chips Act" som avsätter 52 miljarder USD i stöd till 2026 och "Made in China 2025" som avsätter motsvarande 150 miljarder USD. I Korea, som är en ledande global aktör tillsammans med Taiwan, förväntas industrin investera 450 miljarder USD fram till 2030 med stöd av statliga skatteincitament (oklart till vilket värde).

Andemeningen i Kommissionens analys tycks vara att EU inte har något annat val än att hänga med i subventionsracet. Annars faller EU efter inom halvledartekniken och kanske även andra industrier som är beroende av halvledare, till exempel fordonsindustrin och för behoven kopplade till den digitala och gröna omställningen. Att fortsätta vara beroende av importerade halvledare är inte ett alternativ i dagens geopolitiska värld enligt Kommissionen. Det skulle göra EU alltför sårbart för globala störningar.

Om konkurrensnedvridande subventioner är problemet snarare än ett marknadsmisslyckande är lösningen att återställa subventionsregelverken genom internationellt samarbete snarare än att svara med egna subventioner för att utjämna spelplanen. Inom EU har vi statsstödsregler som reglerar när, var och hur staten kan ge stöd till det privata näringslivet, och inom världshandelsorganisationen WTO finns motsvarande regler i subventionsavtalet. Problemet är att dessa avtal sattes ur spel under pandemin och att regelverket ännu inte har återställts i praktiken.

Om halvledarakten subventionspaketet accepteras öppnas förväntningar på subventioner av andra "strategiska" industrier med potentiellt stora samhällsekonomiska kostnader som följd, vilket är ytterligare ett argument för internationellt samarbete om statsstödsreglerna. Vår bedömning är att ingen vinner i längden på en kapprustning i de statliga stöden

Tillväxtanalys anser att EU i stället för att svara med egna subventioner bör verka för en koordinerad återgång till de statsstödsregler som gällde internationellt innan pandemin bröt ut 2020, och låta marknadskrafterna lösa problemen med bristen på halvledare i fri konkurrens.

100 procents subventionering av första anläggningen av sitt slag

Kommissionen föreslår ett finansieringsstöd för produktionen av halvledare som inte produceras inom EU idag på upp till 100 procent av finansieringsgapet som marknaden inte själv kan finansiera. Denna subvention ska bara utgå till första anläggningen av sitt slag. Kommissionen menar att detta är förenligt med EU:s statsstödsregler eftersom konkurrensen inte kan snedvridas inom EU om det inte finns andra tillverkare av halvledarna i fråga.

Men denna analys bortser från de dynamiska effekterna på konkurrensen. Om den första anläggningen av sitt slag inom EU får upp till 100 procent av finansieringsgapet täckt av EU anslag och konkurrenterna som kommer efter får betydligt mindre kommer de senare anläggningarna förmodligen inte komma till stånd, vilket begränsar konkurrensen på lång sikt. Syftet tycks vara att skapa en "europeisk champion" med Airbus som förebild som är stor nog att ta sig an den internationella konkurrensen. Men även om Airbus var

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

en lyckad satsning finns det många andra exempel där industrisatsningarna slagit fel. I Sverige har vi till exempel Stålverk 80, varven, textilindustrin som inte bar sina kostnader trots stora statliga stöd under lång tid.

Tillväxtanalys saknar den juridiska kompetensen för att avgöra om subventioner till första anläggningen av sitt slag inom EU på upp till 100 procent av finansieringsgapet är förenligt med EU:s statsstödsregler. Vi kan inte heller bedöma om EU, om förslaget genomförs, klarar en prövning i världshandelsorganisationen WTO:s domstol för brott mot subventionsavtalet.

Tillväxtanalys anser att förslaget om att gynna anläggningar som är först av sitt slag ska avvisas till förmån för konkurrensneutrala marknadsinstrument.

Samordning av innovation och produktion kan ge fördelar

Kommissionen påpekar i förslaget att EU står för en stor del av världens forskning om halvledare men enbart en liten del av produktionen. I en tillverkande sektor som halvledarsektorn så är innovation knutet till produktionen eftersom produktionen sätter begränsningar kring vad som kan förnyas. En geografisk närhet mellan forskning, utveckling och produktion skulle kunna leda till att EU:s forskningsinsatser kan få större verkningsgrad i ekonomin och att forskningen kommersialiseras i EU. Det finns således ett argument för att EU behöver mer produktion för att tillgodogöra sig de ekonomiska värden som kommer av forskning och utveckling.

Tillväxtanalys anser att innovation och produktion är beroende av varandra, men att EU först behöver analysera varför produktionen inte förläggs inom EU i dagsläget.

Det finns också argument för det offentliga att stödja framväxten av multi-ändamålstekniker (general-purpose technologies), speciellt där marknadsmisslyckanden är tydliga såsom i grundforskning och finansiering i tidiga faser. Dessa instrument brukar konstrueras teknikneutralt och i tidiga stadier av teknikutvecklingen. Inom tillverkande sektorer där forskning och innovation i hög grad är beroende av varandra finns det argument för offentliga stöd för demonstrationsanläggningar. Demonstrationsanläggningar bör också eftersträva kunskapsöverspillningar genom att vara av värde för många intressenter. Det finns stor risk att särintressen ser möjlighet till att minska sina kostnader snarare än att demonstrationsanläggningen ger upphov till helt nya sätt att designa och producera halvledare och andra högteknologiska produkter.

Vidare anser Tillväxtanalys att stora offentliga satsningar på demonstrationsanläggningar ska konstrueras för att underlätta för att experimentera kring underliggande teknikutmaningar för framtidens halvledarproduktion snarare än att reducera kostnaden för dagens utveckling. (Exempelvis så är MIT.nano ett intressant initiativ där demonstrationsanläggningen dels skaparvärde för fler tekniker än halvledare och dels fyller en roll som brygga mellan FoU och produktion.)

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Torsgatan 11, plan 4

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören. Ärendet har föredragits av analytikerna Håkan Nordström och Peter Svensson. I ärendets handläggning har även avdelningscheferna Peter Frykblom och Thomas G Pettersson Westerberg deltagit.

Sverker Härd
Generaldirektör

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Studentplan 3, Östersund

Stockholm

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Torsgatan 11, plan 4, Stockholm

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se

Organisationsnummer: 202100-6164

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund

Postadress

Studentplan 3 831 40 Östersund

Besöksadress

Studentplan 3, Östersund

Stockholm

Postadress

Studentplan 3 831 40 Östersund

Besöksadress

Torsgatan 11, plan 4

Kontakt

010-447 44 00

info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

Org. nr 202100-6164