

YTTRANDE

Stockholm den 12 april 2021

Dnr Sieps:

Näringsdepartementet

111 21 Stockholm

Dnr Näringsdepartementet: N2022/00693

## Halvledarakten (N2022/00693)

Sieps tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Näringsdepartementets Faktapromemoria om utkastet till förordning om halvledarakten. I vårt yttrande fokuserar vi på förekommande samt framför allt saknade aspekter relaterade till Europeiska unionen. Sieps konstaterar inledningsvis att Näringsdepartementets analys av Europeiska kommissionens utkast till förordningar är väl genomförd och lyfter fram många av de aspekter som även Sieps ställer sig kritiskt till. Vi finner ej att kommissionens förslag strider mot EU:s regelverk även om detta till viss utsträckning beror på huruvida initiativets finansiering implementeras inom ramen för EU:s regler för statsstöd. Sieps vill däremot kommentera det anförda förslaget i ljuset av Sveriges EU-politik och genomförande av EU-lagstiftningen.

Kommissionens initiativ återspeglar en liknande utveckling i många delar av västvärlden som följd av pandemieffekterna. Under det senaste decenniet har den öppna hållningen till frihandel, utländska direktinvesteringar och den globala ekonomin återgått till en förstärkning av den nationella industrin genom tullar och subventioner, men även exportrestriktioner och ekonomiska sanktioner. Politiskt har den vändningen försvarats med behovet av att skydda nationell säkerhet och att säkerställa produktion och utveckling av teknologi som anses vara systemrelevant. Covid-19-pandemin påminde dessutom om hur det ömsesidiga beroende som globaliseringen medförde pressar försörjningskedjor inom många sektorer. Kriget i Ukraina visar även effekten av militära konflikter och politisk instabilitet på råvarupriserna. De nuvarande globala förhållandena kräver därför en balansgång mellan å ena sidan ekonomisk globalisering som ett verktyg för att förebygga aggression med hot om kostsamma sanktioner, och å andra sidan risken med att vara beroende av autokratiska regimer, som dessvärre fortsätter att spela en viktig roll för den globala ekonomin.

Sektorn som framför allt under pandemin visade sig särskilt sårbar är halvledare. Migrationen av halvledarproduktionen från USA och EU till Asien har dessutom sedan länge ansetts utgöra en risk för nationell säkerhet. Taiwan och Sydkorea står för mer än 80 procent av den globala produktionen, med över 70 procent av produktionen allokerad till endast två företag – TSMC och Samsung. Men även Kina har ökat både produktionen och utvecklingen av halvledare. Många länder världen över har nu aviserat stora satsningar inom sektorn. Samtidigt har USA:s och EU:s andel av halvledarproduktionen gått ner till omkring 10 procent av den globala efterfrågan. Med syfte att öka andelen av den inhemska halvledarproduktionen för den globala efterfrågan har bland annat USA utlovat att investera 50 miljarder USD. Kina å sin sida planerar att senast 2025 producera 70 procent av den inhemska efterfrågan för halvledare. Men även den privata industrin har utlovat stora investeringar, med TSMC:s planerade satsning på omkring 100 miljarder USD under tre års tid, Intels 80bn USD i Europa och en liknande satsning i USA. Dessutom har bland annat Kina registrerat en rejäl ökning av riskkapital inom halvledarindustrin. Utifrån detta kan Sieps konstatera **fyra risker** med halvledarakten. De berör EU:s handels- och investeringspolitik, effekten på marknadsekonomi och EU:s konkurrenspolitik, finansieringen av halvledarakten samt säkerhetsmekanismen.

För det första signalerar halvledarakten en förändring i EU:s internationella och värdedrivna handelspolitik. Handels- och investeringsavtal har länge använts av kommissionen som geopolitiska instrument för att skapa stabilitet och driva fram en demokratisering genom att sprida icke-ekonomiska värden såsom respekt för mänskliga rättigheter, hållbarhet, rättsstatsprincipen och demokrati. Grundtanken är att ekonomi- och handelsrelationer som integrerar globala marknader är ett fundament för långsiktiga och fredliga politiska relationer. Ömsesidigt beroende av ekonomiska produktionsfaktorer minimerar därmed risken för våldsamma militära konflikter. Risken för höga ekonomiska kostnader som skulle vara följden av ett avbrott av de ekonomiska strukturerna ska alltså tygla territorialpolitiska ambitioner.

Halvledarakten kan anses distansera sig från denna hållning, det vill säga intervensera i marknaden för att riva ner ekonomisk integration och bygga upp nationell industri. Med hänsyn till det rådande geopolitiska klimatet behöver vi dock djupare integration samtidigt som EU måste fortsätta att driva en värdegrundad handelspolitik. Europaparlamentet har redan i oktober 2021 uttalat sig om att fördjupa handelsrelationerna med Taiwan för att säkerställa stabilitet i ljuset av spänningarna med Kina, och för att försvara demokratin i Taiwan. Det finns minst två anledningar till att halvledarakten inte bör påverka inriktningen på EU:s handelspolitik.

EU:s halvledarproduktion är inte tillräckligt väl utvecklad för att uppnå en uppgång från drygt 10 procent till 20 procent av den globala efterfrågan, särskilt då efterfrågan förväntas öka. Detta beror inte bara på att det saknas tillräcklig produktionskapacitet, utan även på att kvaliteten på

de halvledare som nu produceras i EU:s medlemsländer jämfört med Taiwan, Sydkorea, men även USA, teknologiskt inte ligger i framkant. Att realisera den ökning i produktionen som avses i halvledarakten och samtidigt bli en dominerande aktör inom produktionen av nästa generationens spetsteknikkvantchip kräver därför betydande internationella investeringar och partnerskap. Som en del av EU:s industriella strategi har dock kommissionen redan utvecklat verktyg som gör det mer besvärligt för utländska företag att ingå partnerskap med företag på EU:s inre marknaden (till exempel förslaget om en förordning om utländska subventioner) samtidigt som halvledarproduktionen omfattas av de flesta nationella ramverk för investeringsgranskning. Halvledarakten måste användas för att lyfta inre marknads attraktivitet för utländska investerare. En värde driven handels- och investeringspolitik är av den anledningen ett avgörande verktyg.

Dessutom borde halvledarakten även ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv leda till fördjupade globala ekonomiska relationer. Ur EU:s perspektiv kan ett ökat oberoende visserligen anses skapa säkerhet och stabilitet i kristider på den inre marknaden, men det minskar även ekonomiskt inflytande ur ett globalt perspektiv. Kina har under de senare åren satsat starkt i den nationella teknologisektorn för att minska beroendet av både USA och EU vad gäller input, utrustning samt forskning och utveckling i syfte att minimera de ekonomiska kostnaderna för exportrestriktioner som framförallt införts av USA. Kinas ekonomiska oberoende av EU:s teknologi inom halvledarvärdekedjan är däremot inte fördelaktigt för EU:s säkerhetspolitik eftersom det minskar EU:s möjligheter att införa effektiva ekonomiska restriktioner och sanktioner i framtiden. Att utveckla en bättre förståelse av leverans- och värdekedjan borde därför prioriteras för att styrka EU:s roll inom den del av värdekedjan för halvledarproduktionen som säkerställer att tredjepartsländer förbli beroende av EU:s teknologi. Samtidigt kan en bättre förståelse av värdekedjan bidra till diversifiering, och därmed elasticitet och motståndskraft i försörjningskedjor inom halvledarsektorn. Sieps konstaterar att EU alltid har spelat en viktig roll inom forskning och design av halvledare. Halvledarakten borde styrka den befintliga kompetensen för att motverka bland annat Kinas uppgång inom den delen av halvledarproduktionskedjan. Fokus borde här ligga på forskning och utveckling av energisnåla samt hållbara halvledare. Detta är möjligt inom ramen av kommissionens förslag, men borde tydliggöras och prioriteras i implementeringen av förordningen.

För det andra väcker förslagens andra pelare som tydligt prioriterar statlig finansiering av halvledarproduktionen marknadsekonomiska risker för snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden samt den globala konkurrenskraften för EU:s halvledarsektor. De negativa marknadseffekterna kan förväntas förstärkas om den ökade produktionen i resten av världen realiserar. Detta kan orsaka ökade priser på grund av försörjningsbrist vad gäller råvaror, komponenter och utrustning. Å andra sidan kan det leda till överproduktion av halvledare som

kan pressa ned priserna globalt, vilket också skulle leda till att många av de statligt finansierade investeringarna kommer att avvecklas. Ineffektiva investeringar genom statliga bidrag riskerar därför att ha negativa effekter.

För det tredje ser Sieps nackdelar med finansieringen av investeringarna i förslagets första pelare där kommissionen föreslår att en stor del av finansieringen tas direkt ur budgeterade medel inom ramen för Horisont Europa och programmet för ett digitalt Europa (Digital). Det är ofrånkomligt att anslag för forskning och utveckling av halvledare kommer att påverka anslag för forskning för andra digitala initiativ (till exempel robotteknik och artificiell intelligens). Dessutom riskerar finansieringen att påverka relevant forskning som ska bidra till grön tillväxt och konkurrenskraft med tydliga globala målsättningar att bekämpa klimatförändringarna och verka för hållbar utveckling inom ramen för Horisont Europa. Det kan även påverka finansieringen av forskningsprojekt vid svenska institutioner. Inom EU är det framför allt Tyskland, Belgien, Nederländerna och Frankrike som producerar forskning om halvledare. Den existerande teknologiska infrastrukturen kommer att påverka var inom EU utvecklings- och designprojekt genomförs, och därmed vart anslag ur Horisont Europa och Digital kommer att gå. Sammansättningen av halvledarstyrelsen är på denna bakgrund också problematisk. Halvledarstyrelsen består av representanter för EU:s medlemsstater och ger råd till bland annat det nya europeiska partnerskap inriktat på halvledare och relaterade tekniker (Chips JU) som ska implementera förslagets första pelare. I motsats till hur medel fördelas inom ramen för Horisont Europa, där medlemsstater inte har något inflytande, öppnar den nya strukturen för en politisering av finansieringsbeslut för forskningsprojekt inom halvledarsektorn.

Till det fjärde kan Sieps konstatera att förslagets tredje pelare upprättar en övervaknings- och krisberedskapsmekanism. Medan den andra pelaren tillåter stöd till integrerade produktionsanläggningar och EU-halvledarfabriker, tillåter den tredje pelaren att halvledarstyrelsen beordrar dessa anläggningar att prioritera produktion. Detta kan påverka avtalsförhållandet med kunder till EU-företag som får ett skadeståndsansvar. Dessutom kan ett sådant ingripande skapa konflikter under EU:s eller medlemsstaternas investeringsavtal med tredje länder när anläggningen utgör eller omfattar utländska investeringar. I vissa fall kan kommissionen även införa exportrestriktioner. Det är dock oklart huruvida dessa skulle implementeras inom ramen för WTO:s regelverk. Förslaget är dessutom brett och vagt formulerat i förhållandet till när en krissituation uppstår och ger kommissionen rätt att deklarerar en krissituation utan att involvera de mekanismer som avses för genomförandeakter enligt EU-fördraget.

Övervakningsmekanismen, å andra sidan, är ett centralt element som tillåter att krissituationer undviks genom att styra och dela information inom internationella partnerskap. Hur övervakningen ska genomföras med hänsyn till det stora antalet olika halvledare med vitt skilda användningsområden är något oklart. Men långsiktigt kommer den samlade informationen att leda till en bättre förståelse samt en möjlighet för diversifiering av försörjningskedjorna.

Sammanfattningsvis hade det således varit önskvärt att prioritera framför allt den första pelaren i förslaget men säkerställa att finansieringen inte påverkar annan relevant forskning inom ramen för Horisont Europa och Digital, samt att finansieringsbeslut fattas utan politiska påtryckningar. Kommissionens befogenheter inom den tredje pelaren borde ses över och begränsas genom samråd inom ramen för genomförandeakter. Dessutom borde de marknadsekonomiska effekterna inom pelare två undersökas mer noggrant i ljuset av den globalt ökande produktionen av halvledare, den ökade globala konkurrensen om råvaror och komponenter samt det språng som är nödvändigt för att lyfta den existerande produktionen till 20 procent av den globala efterfrågan, med en samtidig ökning av den tekniska kapaciteten. Ett alternativ som borde styra implementeringen av halvledarakten mer explicit borde dessutom vara att styrka motståndskraft och återhämtningsförmåga i försörjningskedjan genom diversifiering och internationella investeringar.

I detta ärende har direktör Göran von Sydow beslutat. Hannes Lenk har varit föredragande.

Göran von Sydow

Direktör