

Stockholm 2022-02-24

## Svenskt Näringslivs syn på EU Chips Act

Den 8 februari presenterade EU-kommissionen en rad åtgärder för att främja och stärka verksamhet inom värdekedjan för halvledare. Europaparlamentet och medlemsländerna kommer sedermera diskutera kommissionens förslag i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Här följer Svenskt Näringslivs initiala syn på rättsakten.

### Vår övergripande syn

Avseende EU Chips Act anser Svenskt Näringsliv övergripande att

- Reformen för att främja verksamhet och handel av halvledare är i grunden positivt. Det är en mycket viktig insatsvara för många svenska företag, och många svenska företag och lärosäten är i framkant inom området. Ökade satsningar inom EU på FoUI för värdekedjan välkomnas, så länge det inte sker på bekostnad av annan viktig FoUI-verksamhet.
- EU Chips Act är dock generellt problematisk. Den innehåller förslag som i sig är negativa – stora statliga stöd som riskerar snedvrیدا konkurrensen, regleringar som begränsar näringslivets frihet, och risk för ökad administration.
- Det är också en viktig principfråga – om offentliga ingrepp och styrning av den omfattning som nu föreslås accepteras så finns risken att ytterligare insatsvaror/produktion betraktas som så viktiga att samma behandling kan motiveras även där. Fria och väl fungerande, dynamiska marknader riskerar bli mer begränsade och rigida. Ökade stöd och restriktioner av produktionen kan också bidra till ett "statsstöds-race" och till ökade handelshinder.
- Vi delar inte bilden att ökad produktion inom EU har ett så starkt värde att det motiverar de aktuella ingreppen. Det kommer inte påverka den begränsade tillgång som vi upplevt sedan pandemins utbrott, och på lång sikt kommer stora investeringar globalt genomföras, med både privata och offentliga medel, som gör att det bedömt kommer finnas förutsättningar för ökad diversifiering och därigenom motståndskraft mot framtida kriser.

## Chips Act – innehåll

Kommissionens åtgärds paket innehåller fyra dokument/förslag på rättsakter:

- Ett meddelande från kommissionen som beskriver initiativet i sin helhet
- Ett förslag till ny förordning som etablerar ett ramverk av åtgärder för att stärka Europas halvledar-ekosystem (inkl. bilagor) (nedan "förordningen")
- Ett förslag till ny förordning som ändrar förordning (EU) 2021/2085 om bildande av gemensamma företag inom ramen för Horisont Europa, med avseende på ett gemensamt företag för halvledare, samt
- Kommissionens rekommendation om en gemensam unionsverktygslåda för att åtgärda bristen på halvledare och en EU mekanism för att övervaka ekosystemet för halvledare

Dokumenterna innehåller i huvudsak tre olika typer av reformer/åtgärder:

1. **Initiativet Chips for Europe**, art. 3–9 i förordningen.  
Innebär att EU-finansiering från befintliga program reserveras. Det gäller under rådande MFF 2021–2027, och uppgår till 1,65 miljarder Euro från respektive program Horizon Europe och Digital Europe. Pengarna går både till FoUI, pilotanläggningar, tillskapande av kompetenscenter, samt en ny "Chips fund" som ska underlätta för mindre företag att få tillgång till finansiering.
2. **Försörjningstrygghet**, art. 10–14 i förordningen.  
Beskriver möjligheten att klassificera en ny produktionsanläggning som antingen en Integrated Production Facility eller en Open EU Foundry. Klassificeringen ska göras av kommissionen och medför begränsningar i företagets frihet. Klassificeringen möjliggör sedan att omfattande statligt stöd från medlemsstaterna kan beviljas, upp till 100 procent av finansieringsunderskottet, med direkt hänvisning till funktionsfördraget. Medlemsstaterna ska åta sig att ge etableringen företräde/snabbast möjliga handläggning av tillståndsprocesser och dylikt, samt utse en ansvarig myndighet som ska ha huvudansvar för hantering och samordning av tillståndsansökningar relaterat till planering, konstruktion och drift.
3. **Övervakning och krisvar**, art. 15–22 i förordningen.  
Medlemsstaterna ska övervaka värdekedjan för halvledare regelbundet. I det ingår bl.a. att samla in information från marknadens aktörer och kommunicera med kommissionen och en ny institution vid namn European Semiconductor Board. Vid en kris (allvarlig brist i tillgången på halvledare) ska kommissionen kunna tvinga sådan klassificerade anläggningar som nämns under punkt 2 ovan att prioritera vissa beställningar, även om det strider mot nationell rätt eller ingångna avtal. Kommissionen ska också på medlemsstaters begäran kunna agera som gemensam inköpscentral och genomföra upphandlingar av krisrelaterade produkter.

Chips Act har inte föregåtts av en regelrätt konsekvensanalys, vilket kan kritiseras. I stället har man *efter* att Chips Act lanserats publicerat en öppen konsultation som pågår fram till 20 mars. Konsultationen syftar till att samla in information om bl.a. efterfrågan på halvledare och hur den bedöms utvecklas, om forskning och utveckling som bedrivs inom sektorn samt slutligen aktuella problem med tillgång på halvledare.

## Affärsmodeller och produktionsanläggningar inom halvledartillverkning

1. Integrerade enhetstillverkare (Integrated device manufacturers, IDM) både designar, tillverkar och säljer halvledare. Exempel: Intel, Samsung och Texas Instruments.
2. Fabrikslösa (fabless) halvledarföretag, designar och säljer enheter men producerar ej själva. Exempel: AMD, Nvidia och Qualcomm.
3. "Merchant" eller "pure-play foundries" ägnar sig endast åt tillverkning för andra aktörer (fabless) utan att själv designa och sälja. Exempel: GlobalFoundries, TSMC och UMC.

I kommissionens förslag kan stöd ges till två typer av fabriker:

1. Integrated Production Facility – för tillverkning av en IDM-aktör
2. Open EU Foundry – för "pure-play"-aktörer som tillverkar åt andra, fabrikslösa halvledarföretag.

### Styrd produktion

För att klassificeras som en av två olika stödberättigade fabrikstyper (ovan) införs en prövning av kommissionen, dvs ytterligare en administrativ process som ska pågå sida vid sida med kommissionens prövning av statsstödsanmälan. Endast om anläggningen uppfyller uppsatta krav kan den bli stödberättigad. Kommissionen ska sedan löpande övervaka att villkoren uppfylls. Om villkoren vid ett senare tillfälle bedöms inte vara uppfyllda så kan en fabrik tappa sin status som stödberättigad fabrik. Vad som händer då med det stöd som beviljats framgår inte, men den logiska och problematiska konsekvensen måste bli att stödet ska återkrävas från stödmottagaren, vilket kan äventyra hela projektet.

Till status som stödberättigad fabrik knyts också särskilda villkor som gör att produktionen i en situation av knapphet/kris kan komma att styras av kommissionen. Hur kommissionen ska hantera den rollen är inte i detalj angivet, vilken typ av produktion och vilka kunder som ska prioriteras och hur prioriteringen ska gå till. Det kan konstateras att bestämmandet över produktionen flyttas från bolag och ägare till politiker och administratörer i ett sådant scenario, vilket Svenskt Näringsliv motsätter sig.

### Konkurrenskraft

En anläggning som etableras inom EU måste, även om det mottar stora mängder stöd för investeringen, likväl bedriva en verksamhet som är konkurrenskraftig. Eftersom marknaden är global behöver produktionen bli lika konkurrenskraftig som motsvarande produktion i Asien och USA. Det är inte givet att det kan åstadkommas, även om det är något av de befintliga bolagen som etablerar verksamhet och tar med sig sin affärsmodell och know-how. Även europeiska bolag kommer fortsatt att värdera pris/kvalitet högt, och det är heller inte givet att en fabrik i södra Europa har en större leveranssäkerhet än en fabrik i Texas eller Taiwan.

Vid en definierad kris, där kommissionen träder in och styr produktionen från en EU-baserad anläggning, kan en aktör som har befintliga beställningar från en EU-förlagd anläggning se sina beställningar annullerade till förmån för andra beställningar eller behov som kommissionen bedömer som viktigare. Det gör att det vid en kris kan vara mer osäkert att ha beställningar hos en EU-anläggning än en motsvarande i tredje land. Det i sig kan vara en

konkurrensnackdel för nya, EU-baserade anläggningar, eftersom kunder när som helst kan riskera att tappa sina lagda beställningar utan rätt till skadeersättning (som föreslås i Artikel 21.6).

Risken finns att anläggningar inte blir konkurrenskraftiga, och att det därtill uppstår ett överskott pga. de omfattande investeringar som nu genomförs globalt. Risken finns därför att det kommer vara nödvändigt med driftstöd för att inte produktionen ska försvinna, fortsatt med argumentet att det är nödvändigt för att säkra tillgången på halvledare vid en ny kris. Frågan är om ett sådant driftstöd är WTO-kompatibelt.

## Om finansiering från EU:s budget

Ökad EU-finansiering för sektorn med fokus på FoUI är i grunden rimligt, tyvärr tas pengarna enligt förslaget från annan forskningsfinansiering och riskerar därmed att tränga ut annan för näringslivet viktig forskning och innovation. Mer av forskningsfinansieringen flyttas därmed från öppna utlysningar i konkurrens till politiskt definierade projekt. Det hade varit bättre om finansiering kunnat tas från andra delar av budgeten som inte påverkar näringslivet negativt.

## Rekommendation till medlemsstaterna: en samordningsmekanism

Kommissionen har tagit fram en rekommendation till medlemsstaterna att omedelbart inrätta en samordningsmekanism för att tillsammans med kommissionen hantera den aktuella bristen på halvledare. Rekommendationen, som antagits med stöd av art. 292, gäller från 8 februari 2022 och är alltså inte något som medlemsstaterna eller parlamentet har möjlighet att påverka. Inom ramen för rekommendationen uppmanas medlemsstaterna bl.a. att samla in information från företag och företagssammanslutningar kopplat till värdekedjan för halvledare. Det kan avse produktionsmöjligheter, produktionskapacitet och nuvarande primära störningar och flaskhalsar. Information ska delas bl.a. med en ny expertgrupp som kommissionen ska sätta ihop. En av åtgärderna som expertgruppen kan rekommendera är att införa skyddsåtgärder mot export, dvs. handelshinder. Rekommendationen gäller fram till att ett permanent system kan antas såsom föreslaget i förordningen.

Det finns uppenbara invändningar och farhågor att lyfta i anslutning med detta. Inte minst den administrativa börda som följer av en omfattande och återkommande informationsinhämtning som ska ske från företag som redan arbetar hårt med att hantera bristen på halvledare. Vidare risken för läckage av företagshemligheter när information som kan vara affärs- och teknikkritisk ska överlämnas.

## Statsstödsregelverket

Förslaget handlar i grunden om att öppna upp statsstödsregelverket för investeringsstöd för en viss typ av produktionsanläggningar. Investeringsstöd är på inget sätt nytt eller kontroversiellt, det är en genomgående del av statsstödsregelverket, och kan ges med hänvisning till olika rättskällor. Framst används allmänna gruppundantaget, som ger möjlighet att ge stöd för flera olika syften, t ex miljöförbättring, energieffektivisering, utbildning, regional utveckling m.m.

Vad är då nytt i detta fall?

- **Stödmängden.** Stöd kan ges till 100 procent av finansieringsgapet, alltså det gap mellan kostnader och intäkter under investeringens livslängd som trovärdiga beräkningar visar. Det är ovanligt att så mycket stöd kan ges. Jämför man med

rambestämmelserna för stöd till forskning och utveckling så kan så mycket stöd ges till grundforskning, medan stöd till industriell forskning ges till motsvarande 50 procent, och experimentell utveckling ännu lägre. Den motsvarighet som finns är stöd enligt IPCEI-regelverket. Det regelverket har SN kritiserat för att användas för extensivt, och där finns ändå krav för att minska konkurrenssnedvridningen, t ex att flera medlemsstater ska ingå, att det ska handla om FoUI och inte massproduktion, och att resultaten ska spridas brett till många nytta.

- **Rättsliga grunden.** Chips Act presenterar ingen ny rättslig grund för att betrakta investeringsstöd till sådana här investeringar som förenliga med den inre marknaden. Det finns heller ingen sådan rättslig grund på plats sedan tidigare, som beskriver varför det skulle vara förenligt. Istället anger kommissionen att man kommer bedöma detta direkt mot fördragets artikel 107.3 c), som lyder

*”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”*

Att direkt åberopa fördragets bestämmelser är inte unikt, med det är nytt att för den här typen av stöd inte förhålla sig till etablerade rättsakter utan ta det direkt på fördraget – det skulle kunna öppna upp för att fler nya typer av stöd kan godkännas av kommissionen, det kan leda till större mängd stöd och mindre rättssäkerhet och förutsägbarhet kring stödgivningen överlag.

- En bärande princip och ekonomisk rationalitet för användande av statsstöd är att det ska föreligga någon form av **marknadsmislyckande**. Det kan t ex röra sig om att marknaden inte prioriterar gröna investeringar tillräckligt, eller investeringar i grundläggande forskning och utveckling som inte kan omsättas i lönsamma produkter men som för med sig stor samhällelig nytta. I det här fallet kan man ifrågasätta om det råder ett marknadsmislyckande, särskilt om man ser på lång sikt. Marknaden för halvledare är i högsta grad global till sin natur. För närvarande råder obalans i tillgång och efterfrågan, men allt tyder på att marknaden kommer anpassa sig och jämna ut obalansen, precis som marknaden typiskt sett gör när den inte störs av hinder och regleringar.
- Stöd ska **endast beviljas för första anläggningen i sitt slag**. Inom övriga statsstödsregler finns inga regler som utesluter att stöd kan ges till flera aktörer. I det här fallet kommer stöd bara ges till första anläggningen i sitt slag, utifrån logiken att en anläggning ska vara tillräcklig för att säkra tillgången på halvledare i Europa.

Det leder till både en problematisk konkurrenssituation, där den medlemsstat som först lockar till sig en aktör och genom löften om stora mängder stöd kan anmäla och få godkännande för ett projekt hos kommissionen stänger ute alla andra medlemsstater. Det kommer göra att det blir en tävlan om att så snabbt som möjligt få sitt projekt klart, vilket kan göra att stödmängden ökar för att locka befintliga aktörer på marknaden, och vara negativt för kvaliteten på projektet.

## Snedvridning av konkurrensen

Som alltid när statsstödsregelverket öppnas upp så leder det till ökad mängd stöd och snedvridningar av konkurrensen mellan företag från olika medlemsstater som har olika resurser och vilja att utnyttja regelverket. Bedömt störst vilja och möjlighet att använda sig av statligt stöd uppvisar Tyskland och Frankrike, och det är sannolikt att så lär vara fallet även när det gäller att ge stöd till en halvledarfabrik. Även Nederländerna kan ha särskilda intressen, eftersom man har ett signifikant kluster inom halvledarverksamhet, särskilt bolaget ASML Holding (31 000 anställda globalt) som är enda bolaget i världen som producerar maskiner som kan göra de allra minsta halvledarna.

Konkurrenssnedvridningar uppkommer inte i första hand genom stödet till själva fabriken, eftersom den enligt föreslagna regelverket måste vara först i sitt slag i Europa och därmed inte kan konkurrera med en annan fabrik inom EU. Det sker snarare om ägaren/ägarna till fabriken även har annan ekonomisk verksamhet och kan utnyttja ekonomiska fördelar av stödet och en ny fabrik även på angränsande marknader. Det kan även ske genom att andra delar av värdekedjan eller FoUI i den medlemsstat där en ny anläggning etableras kan dra fördelar av närheten till en produktionsanläggning.

## Långsiktigt: utvecklingen av EU:s industripolitik

Förslaget om att på detta sätt öppna upp för mer stöd, men även nya byråkratiska processer och politisk styrning av reguljär marknadsmässig produktion lanseras när den politiska utvecklingen inom EU redan går mot mer intervention i marknadernas funktion. IPCEI-regelverket, som medger stora mängder statligt stöd till projekt inom olika bedömt strategiskt viktiga teknologier, utnyttjas i hög utsträckning och mängden statsstöd inom EU ökar.

En stor del av de nya policyförslagen innebär en minskad tilltro till marknadernas förmåga att på egen hand stimulera innovation, effektivitet och de optimala lösningarna för samhället, och att det i stället är nödvändigt att politiker och administratörer med skattebetalarnas pengar genomför riktade åtgärder av olika slag. Med tanke på den rådande utvecklingen är Chips Act särskilt problematisk, eftersom den innebär ytterligare ett relevant steg mot mer reglering, administration och intervention, när vi i stället behöver mer av frihandel, marknadsöppning, regelförenkling och breda satsningar på forskning och utveckling.

Risken finns att Chips Act blir en modell för hur andra viktiga insatsvaror också ska hanteras, nämligen att det behövs reglerad och subventionerad produktion inom EU.

Slutligen finns en stark påverkan av ökad geopolitik/säkerhetspolitik som drivkraft för aktuell utveckling. Det är inte i första hand näringslivets roll att ta geopolitiska hänsyn. Fokus är snarare på att skapa goda förutsättningar för dagens och morgondagens företag att verka. Ökade geopolitiska spänningar bör därutöver hanteras främst genom ökad öppenhet och mer intensiv handel utifrån olika länders komparativa fördelar, för att uppnå ömsesidiga beroenden snarare än protektionism och strategier för ökad autonomi.

Vid frågor på ovanstående, vänligen kontakta

### **Stefan Sagebro**

Konkurrens och statsstöd

+46 8 553 43 101

stefan.sagebro@svensknaringsliv.se