

NOTAT

21. september 2020

AKTIV INDUSTRIPOLITIK – ET VÅBEN I KAMPEN MELLEM EU, USA OG KINA

Kontakt:

Seniorrådgiver, Svend Roed Nielsen

+45 25 26 75 23

srn@thinkeuropa.dk

RESUMÉ De vestlige landes historiske førerposition med udviklingen af ny banebrydende teknologi er i disse år for første gang virkelig truet. Truslen kommer primært fra Kina, der på få år er gået fra at være en "kopination" til teknologisk frontløber på flere og flere områder. De imponerende og skræmmende kinesiske resultater er opnået gennem benhård industripolitik i et statskapitalistisk politisk system. Det er netop højteknologiske produkter, som har givet de vestlige landes firmaer god indtjening og mulighed for at sætte de globale regler og standarder, men de er også afgørende for udviklingen af fremtidens våbensystemer. Der er derfor både økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser i at imødegå den kinesiske teknologitrusse.

USA har som modsvar brugt handelspolitiske sanktioner kombineret med forbud mod brug af digital teknologi fra udvalgte kinesiske selskaber. Samtidig bevarer man troen på, at "det fri marked" er bedst til at løse teknologiudviklingen, bl.a. gennem et tæt samarbejde mellem private firmaer og ledende universiteter.

EU's tilgang er anderledes. EU-Kommissionen fremlagde i marts i år et forslag til en ny og vidtgående industristrategi, der skal styrke de europæiske virksomheders globale konkurrenceevne og udvikle nye, grønne samt digitale teknologiløsninger. Der peges endvidere på behovet for at udvælge og statsligt støtte udvalgte virksomhedsalliancer samt fremme teknologiudviklingen indenfor centrale sektorer. De konkurrencemæssige udfordringer for EU's virksomheder - nu forstærket af coronakrisen - skaber et hårdt pres for en ny og mere aktiv industripolitik i EU, som både Frankrig og Tyskland støtter. Kan frihandelsvenlige lande som Danmark - nu uden støtte fra Storbritannien - sikre, at det indre marked og EU's globale åbne handel ikke sættes over styr med en industripolitik, der i stigende grad favoriserer visse dele af erhvervslivet.

HOVEDKONKLUSIONER:

- EU-Kommissionen har i marts i år fremlagt et forslag til en ny og ambitiøs europæisk industripolitik, der vil styrke EU's konkurrenceevne og strategiske autonomi på et tidspunkt med skiftende geopolitiske forhold og stigende global konkurrence.
- Hovedmålene i forslaget er at styrke EU's globale konkurrenceevne, sikre klimaneutralitet i 2050 samt sætte rammerne for EU's digitale fremtid.
- Særligt Kinas økonomiske og teknologiske fremmarch, der er baseret på en statskapitalistisk model med vidtgående industripolitik, udfordrer EU.
- USA føler sig også truet, men har hidtil svaret igen med protektionistisk handelspolitik og forbud mod især it-teknologi fra Kina.
- Danmarks foreløbige holdning til EU-Kommissionens forslag har været et forsigtigt ja kombineret med et forsvar af det indre marked og betænkelighed omkring de globale handelsmæssige konsekvenser.
- Den dominerende holdning i EU er, at tiden nu er inde til massiv industripolitisk oprustning. Holdningen forstærkes af brexit og det øgede tysk-fransk samarbejde.
- Spørgsmålet er ikke, *hvorvidt* industripolitikken i EU skal styrkes eller ej, men snarere *hvordan* den konkret skal udformes.
- Danmark og ligesindede bør sikre en "intelligent industripolitik".
- Danmark og ligesindede bør også udbygges samarbejdet i bl.a. OECD, så der kan (gen)etableres fælles internationale spilleregler og normer.

Markedskræfterne løser ikke alle udfordringer

Efter Sovjetunionens fald og østblokkens kollaps i 1989-91 var der i de vestlige lande enighed om, at markedøkonomien havde sejret over en fejlslagen statsdirigeret kommandoøkonomi. Det var også mantraet under finanskrisen i 2008, hvor finanssektoren nok skulle have midlertidig statsstøtte og bedre regulering, men selve målet var hurtigst muligt at komme tilbage til "business as usual".

Nu har udfordringerne fra Kina - forstærket af både klima- og covid-19-udfordringerne - sat spørgsmålstegn den fri markedøkonomis evne til at sikre den nødvendige omstilling af økonomierne i EU og USA. EU og USA skal både konkurrere mod den helt særlige kinesiske cocktail af kapitalisme og statsstyring og samtidig sikre grøn omstilling og økonomisk genrejsning efter coronakrisen.

Selvom de tre dominerende globale økonomier – USA, EU og Kina - nu ser industripolitik som et våben i deres indbyrdes kamp, er det i en meget forskellig grad og udformning. I Kina er industripolitiske initiativer det helt centrale redskab til at indhente - og nu på flere og flere områder overhale - vestlige økonomier og teknologier. Modsvaret fra USA er primært handelspolitiske sanktioner, særligt rettet mod højteknologiske kinesiske selskaber. Det er primært store private selskaber, der styrer industripolitikken via forskningssponsorater og samarbejde med ledende universiteter, mens staten er toneangivende inden for det militære- og sikkerhedspolitiske område. EU har været mindre kritisk over for Kina end USA, men nu er tonen skærpet og Kommissionen har i år taget initiativ til en forstærket industripolitik. Industripolitikken skal primært dæmme op for Kinas teknologiske fremmarch og styrke den europæiske konkurrenceevne på det grønne og det digitale område.

Men er det virkelig nye handelsbarrierer mod kinesiske højteknologiprodukter og styrket industripolitik, der er det mest effektive vestlig modsvar over for Kina? Eller medfører det mere protektionisme og statslige fejlinvesteringer (à la "pick the winner"), hvor alle kan ende som tabere? Kan EU, USA og andre udviklede markedøkonomier nu føre en "intelligent industripolitik", der kombinerer markedøkonomisk konkurrence med effektiv statslig satsning på de teknologiske kerneudfordringer, som markedet og de private firmaer ikke selv kan overkomme? Lad os først undersøge hvilke teknologiske udfordringer de vestlige økonomier nu møder fra den fremstormende kinesiske økonomi.

Industripolitik er nu kernen i Kinas økonomiske og teknologiske succes

Modsat af hvad Vesten håbede og forventede i nullerne, har Kina ikke udviklet sig mod en mere fri markedsøkonomi. Forhåbningerne kombineret med et vestligt behov for billige underleverancer samt voksende afsætning på det store kinesiske marked var grundlaget for det relativt konfliktfrie samarbejde, vestlige lande har haft med Kina indtil for få år siden. Konflikterne blev ganske enkelt undgået ved, at Vesten stort set lod Kina gøre, hvad de havde lyst til, også selv om det var i strid med indgåede aftaler og internationale regler.

Præsident Xi Jinpings styrkede partikontrol, ambitiøse industri- og udviklingspolitik samt mere offensive udenrigspolitik har imidlertid i de seneste år givet nye og markante spændinger, især i forholdet til præsident Donald Trumps USA, men også på det seneste i EU's forhold til Kina. Kinas hemmelighedskræmmeri om coronaudbruddet og efterfølgende opportunistiske "maskediplomati" har kun forstærket konflikterne.

Statslig styret industripolitik er dna'et i kinesisk økonomisk politik. Der er især tre industripolitiske satsningsområder, som har fået omverdenen til at se på forholdet til Kina med stærk stigende bekymring. Den første er den ambitiøse industripolitiske "Made in China 2025"-strategi. Den anden er den globale infrastrukturstrategi: "Belt and Road Initiative". Det tredje satsningsområde - som især bekymrer USA - er moderne våbenteknologi baseret på avancerede it-løsninger, der er udviklet i Kinas fremstormende privat-statslige digitale sektor.

"Made in China 2025"-strategien har som mål, at Kina inden 2025 skal være blandt de førende lande inden for følgende teknologiområder: informationsteknologi (herunder kunstig intelligens og Internet of Things), robotteknologi, grøn energi og elbiler, rumfart og fly, maritim teknologi, højhastighedstog, kraftværker, nye materialer, medicin og sundhedsudstyr samt fødevareproduktion. Udviklingen er forankret i et privat-statsligt samarbejde, hvor staten stiller forskningsmidler og faciliteter samt billig kapital til rådighed, offentlige indkøb med national præference, tvungen vidensdeling fra førende vestlige firmaer, opkøb af nøglevirksomheder globalt og diplomatisk pres på andre lande for at sikre afsætning. De statsjede virksomheder såvel som de statsstyrede private selskaber står for udviklingsarbejdet bistået af de mange nu avancerede universiteter og forskningsinstitutioner. De udvalgte sektorer er afgørende for fremtidens produktion og udvikling. Det er sektorer, som vestlige lande er vant til at være førende på, sætte standarderne for og kommercielt have stor økonomisk gevinst af. Det er det lederskab og de gevinster, der nu er truede, og den kinesiske industripolitiske strategi er

derfor skræmmende for Vesten – ikke kun økonomisk men også sikkerhedspolitisk.

Belt and Road-initiativet sigter på at skaffe Kina privilegeret adgang til global infrastruktur kombineret med styrket politisk samarbejde og økonomisk støtte til de lande, der vil indgå i dette samarbejde. Infrastrukturen kan også benyttes af ikkekinesiske firmaer, men det er Kina, der er den kontrollerende instans. Dermed kan være en risiko for, at denne position fører til magtmisbrug, der diskriminerer ikkekinesiske selskaber eller gør nogle lande særligt afhængige af at samarbejde med Kina.

Det tredje område - det militært teknologiske - er især bekymrende ud fra et sikkerhedspolitisk perspektiv. Primært USA, men også NATO-allierede som EU-landene, ser med bekymring på, at Kina udvikler bl.a. egen satellit- og rumfartsteknologi, GPS-kapacitet samt avanceret drone- og missilteknologi, der kan true vestens militærteknologiske forspring og blive en sikkerhedspolitisk udfordring.

De ovennævnte udfordringer kan hverken EU eller USA sidde overhørig, og de hidtidige primært handelspolitiske midler over for Kina kan være nødvendige, men er givet ikke tilstrækkelige. Der skal givet mere til, og her kan en mere effektiv vestlig industripolitik blive det centrale våben i teknologikonkurrencen med Kina.

USA´s reaktion på udfordringerne fra Kina

Trumps politik over for Kina har været en mere og mere protektionistisk handelspolitik kombineret med lukning af det amerikanske marked for en række digitale kinesiske firmaer og løsninger, eksempelvis Huawei's 5G-teknologi samt forsøg på at lave forbud mod brug af apperne TikTok og WeChat i USA. Kina har protesteret uden at tage seriøse modforanstaltninger i brug, men også uden ændringer i sine industripolitiske tiltag.¹

Den nationale amerikanske handelspolitik kombineres ikke overraskende med et pres på allierede landes regeringer og selskaber for, at disse skal følge en tilsvarende linje, hvilket er lykkedes et stykke ad vejen, ikke mindst mht. at udelukke Huawei fra 5G-kontrakter i flere NATO-lande.

Coronakrisen fik Trump-administrationen til at indføre eksportrestriktioner på medicin og beskyttelsesudstyr til Kina. Desuden stillede den amerikanske

¹ China fumes over United States ban on use of TikTok, WeChat, DW, 2020, <https://www.dw.com/en/china-fumes-over-united-states-ban-on-use-of-tiktok-wechat/a-54480334>

regering krav om, at offentlige coronaindkøb favoriserede amerikanske produkter, og man lagde pres på virksomhederne for at opgive deres kinesiske forsyningskæder. Endvidere stillede regeringen en massiv trillion dollar-hjælpepakke til rådighed for coronaramte amerikanske virksomheder og en del af disse midler blev øremærket udvikling og senere opkøb af en amerikansk udviklet coronavaccine.

Egentlige industripolitiske tiltag har der ganske forventeligt været meget få af under Trump-administrationen. Her hylder man den traditionelle amerikanske filosofi om at begrænse statslig indgriben mest muligt. Derimod skal den private sektor gives optimale muligheder for selv at klare udfordringerne. Staten skal sikre de bedst mulige rammebetingelser for virksomhederne, bl.a. ved en lav beskatning, et velfungerende kapitalmarked der selv kan løfte store og risikofyldte projekter, samt en forskningsverden der med private sponsorater og samarbejdsaftaler står til rådighed for erhvervslivet. De eneste områder med en aktiv statslig industripolitisk rolle er inden for forsvarsområdet og rumfart.

Denne industripolitiske filosofi har hidtil tjent det amerikanske samfund godt og sikret ledende teknologi på stort set alle områder. Det store spørgsmål er nu om denne model også kan klare den massive udfordring fra det fremstormende, højteknologiske Kina?

EU's satsning på en udbygget industripolitik

Kernen i EU's industripolitik er at indføre gunstige regler og vilkår for udvalgte sektorer i det europæiske erhvervsliv. Sigtet er at opbygge en kompetence og konkurrenceevne for udvalgte virksomhederne eller prioriterede sektorer, der gør det muligt for EU-selskaber bedre at klare konkurrencen fra de store globale virksomheder i samme sektorer.

Hvor EU's indre marked forsøger at skabe lige konkurrencevilkår for alle virksomhederne i EU-landene, så er industripolitikken reelt modsatrettet idet den søger at favorisere visse virksomheder eller udvalgte sektorer. Der er dog et fælles mål: styrkelse af konkurrenceevnen for virksomhederne i EU over for konkurrence udefra. Industripolitikken kan imidlertid misbruges i et protektionistisk øjemed, og dette er en af grundene til, at Danmark og andre frihandelsvenlige lande traditionelt har været forsigtige og skeptiske over for en række industripolitiske tiltag i EU.

Globaliseringen har i en årrække påført europæiske virksomheder øget konkurrence udefra. Det er nu Kommissionens og en række medlemslandes vurdering, at

den geopolitiske konkurrence mellem USA, Kina og EU er så tilspidset, at særligt Kina anvender unfair metoder i den globale konkurrence. Derfor ser Kommissionen nu et øget behov for, at EU selv udvikler effektive modsvar for at styrke strategisk vigtige sektorer og virksomheder i EU.

Derfor bebudede den nye kommission allerede inden coronakrisen en udbygget og mere effektiv industripolitik i EU. Coronakrisens negative økonomiske følger har forstærket behovet for, at disse forslag nu behandles og vedtages som led i genopbygningen af medlemslandenes økonomier.

EU-Kommissionens forslag til en fælles industristrategi i EU

Den nye industristrategi blev lanceret af Kommissionen 10. marts i år.² Strategien har tre hovedprioriteter: For det første skal den europæiske industris globale konkurrenceevne bevares og bidrage til mere lige konkurrencevilkår, både europæisk og globalt. For det andet skal Europa være klimaneutralt senest i 2050. Slutteligt skal Europas digitale fremtid formes. For at sikre prioritetsområderne foreslår Kommissionen en række mere konkrete tiltag:

- En handlingsplan for intellektuel ejendom skal opretholde den teknologiske suverænitét, fremme lige konkurrencevilkår på globalt plan, forbedre bekæmpelsen af tyveri af intellektuel ejendom og tilpasse den retlige ramme til de grønne og digitale omstillinger.
- Færdiggørelse af den igangværende revision af EU's konkurrenceregler, herunder evaluering af fusionskontrol og retningslinjerne for kvalitetskontrol af statsstøtte og sikre, at EU's regler tilpasses i takt med en verden, der hurtigt forandrer sig med stigende digitalisering og behovet for en mere miljøvenlig og cirkulær produktion.
- Oplæg fra Kommissionen i form af en hvidbog inden midten af 2020 for at adressere de konkurrencefordrejende virkninger af udenlandske subsidier på det indre marked og tackle tredjelandes adgang til EU's marked for offentlige indkøb og EU-finansiering. Spørgsmålet om udenlandske subsidier vil blive behandlet i et forslag til et retligt instrument i 2021. Dette vil gå hånd i hånd med det igangværende arbejde med at styrke de globale regler om industrisubsidier i Verdenshandelsorganisationen (WTO) og tiltag til at afhjælpe den manglende gensidige adgang til offentlige indkøb i tredjelande.

² EU's industristrategi, EU-Kommissionen, 2020, https://ec.europa.eu/denmark/news/industry-strategy-200310_da

- Omfattende foranstaltninger til at modernisere og de karbonisere energi-intensive industrier, støtte bæredygtige og intelligente mobilitetsindustrier, fremme energieffektivitet og sikre en tilstrækkelig og konstant forsyning af lavemissionsenergi til konkurrencedygtige priser.
- Styrke Europas industrielle og strategiske autonomi ved at sikre forsyningen af kritiske råvarer gennem en handlingsplan for kritiske råvarer og lægemidler baseret på en ny EU-lægemiddelstrategi samt støtte udviklingen af strategiske digitale infrastrukturer og centrale støtteteknologier.
- Etablere en alliance for ren brint med henblik på at fremskynde de-karboniseringen af industrien og fastholde den industrielle førerposition, efterfulgt af alliancer vedrørende lavkulstofindustrier og industrielle clouds og platforme samt råvarer.
- Yderligere lovgivning og retningslinjer om grønne offentlige indkøb.
- Fornyet fokus på innovation, investeringer og færdigheder.

Udover de omfattende tiltag, både horisontale og for de specifikke teknologier, vil Kommissionen foretage en systematisk analyse af de risici og behov, der gør sig gældende for forskellige industrielle økosystemer. I forbindelse med denne analyse vil Kommissionen arbejde tæt sammen med et inklusivt og åbent industriforum, der efter planen skal oprettes inden september 2020. Det vil bestå af repræsentanter for industrien, herunder SMV'er, store virksomheder, arbejdsmarkedets parter, forskere, samt EU-landene og EU's institutioner. Der hvor der er brug for det, vil eksperter fra specifikke sektorer blive opfordret til at dele sin viden. Kommissionens årlige industridage vil fortsætte med at samle alle aktører.

Strategien fokuserer på Europas industrielle og strategiske autonomi. For at styrke EU's digitale infrastruktur ønsker Kommissionen, ud over arbejdet med 5G og cybersikkerhed, at EU skal udvikle en infrastruktur for kvantekommunikation. Hertil kommer, at Kommissionen ønsker at understøtte udviklingen af en række centrale teknologier, der skal understøtte den strategiske infrastruktur; robotteknologi, mikroelektronik, højtydende databehandling og datacloud-infrastruktur, blockchain, kvanteteknologier, fotonik, industriel bioteknologi, biomedicin, nanoteknologi, lægemidler, avancerede materialer og teknologier. Yderligere fremhæves forsvars- og rumfartssektoren og man peger på Den Europæiske Forsvarsfond som instrument til at hjælpe med at overkomme den ellers fragmenterede europæiske forsvarsindustri ved at fremme grænseoverskridende samarbejde.

De industripolitiske tiltag skal i EU indpasses i en grundlæggende markedsbaseret økonomi forankret i et hårdt tilkæmpet indre marked. Hvis det indre marked

begrænses for meget som følge af nye industripolitiske tiltag så frygter flere lande (herunder Danmark), at nettofordelene for EU's økonomi og konkurrenceevne kan blive begrænsede eller endog negative. EU-Kommissionens ambitiøse forslag til en udbygget industripolitik placerer EU et sted mellem den kinesiske og amerikanske model, men netop forankringen i en markedsøkonomi burde give basis for et vist EU-USA-samarbejde i håndteringen af Kina også på dette område

Danmarks holdning til EU-Kommissionens forslag til en ny industripolitik

Allerede 16. marts i år var Erhvervsministeriet klar med et notat til Folketingets Europaudvalg, som også indeholdt et resumé af de høringsvar, man havde modtaget fra de ledende danske erhvervsorganisationer (Dansk Industri, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri, Danske Maritime, Akademikerne samt firmaet TDC).

Hovedlinjen i erhvervsorganisationernes tilbagemeldinger var følgende:

- 1) Overordnet erkendelse af behovet for en mere aktiv industri- og forskningspolitik i EU, der skal styrke virksomhedernes globale konkurrenceevne og vigtigt med fokus på grøn og digital transformation.
- 2) Støtte til en øget og mere tværnational forskningsindsats i EU for at udvikle centrale fremtidige teknologiområder med behov for mere offentligt-privat samarbejde.
- 3) Frygt for at visse tiltag kan føre til øget statsstøtte og protektionisme og for at undgå eller begrænse dette, er det helt afgørende, at industripolitikken er forankret i et effektivt indre marked.
- 4) En fortsat åben global samhandel er fundamental for mange EU-virksomhedernes internationale konkurrenceevne. EU's virksomheder må sikres fortsat adgang til globale værdikæder og unfair konkurrence må primært angribes via effektive globale handelsaftaler.
- 5) Betænkelighed om den meget uklare måde, Kommissionen anvender udtryk som "suverænitets", "strategisk autonomi" og "industrielle økosystemer". Der peges på risikoen for en uhensigtsmæssig "pick the winner"-politik.

Hvad angår den politiske linje, så fik regeringen opbakning i Europaudvalget til en foreløbig generel dansk holdning med følgende centrale elementer:

- 1) Regeringen hilser industristrategien velkommen og støtter generelt indholdet, herunder i særdeleshed Kommissionens ambitiøse tilgang til omstillingen mod en digital, cirkulær og klimaneutral økonomi.
- 2) Regeringen mener, at industripolitikken fortsat skal bygges op om et fair og konkurrencepræget indre marked, der beforder innovation og konkurrencedygtige virksomheder, idet regeringen finder, at et effektivt indre marked i Europa er det primære redskab til at sikre dansk beskæftigelse, vækst og konkurrenceevne.
- 3) Som supplement hertil anerkender regeringen, at der kan være behov for yderligere målrettede indsatser, der fremmer strategiske teknologier og sektorer i Europa. I den forbindelse lægger regeringen vægt på, at særlig målrettet støtte til udvalgte sektorer eller teknologier er til gavn for den grønne omstilling samt styrker Europas digitale og teknologiske kapaciteter.
- 4) Hertil lægger regeringen stor vægt på, at der i de enkelte initiativer, herunder ifm. oprettelsen af konkrete industrialliancer og anvendelsen af mere statsstøtte til vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse sikres transparens og åbenhed for alle interesserede medlemsstater, og at SMV'er sikres muligheder for at indgå i de konkrete projekter. Med udgangspunkt i dette er regeringen åben over for forslaget om en europæisk brintalliance.
- 5) I forlængelse heraf lægger regeringen stor vægt på, at statsstøtte kun er ét blandt flere instrumenter til at fremme såkaldte industrielle økosystemer og industrialliancer. Således arbejder regeringen for, at Kommissionens arbejde med industrielle økosystemer og udvalgte industrialliancer fokuserer på at styrke de generelle rammevilkår inden for de udvalgte teknologiområder, der bredt set kan bidrage til at understøtte den grønne og digitale omstilling. I den forbindelse arbejder regeringen for, at brugen af statsstøtte fortsat begrænses til at afhjælpe markedsfejl eller til at overkomme store samfundsmæssige udfordringer såsom den grønne omstilling.
- 6) Regeringen støtter Kommissionens fokus på betydningen af forskning og innovation for en konkurrencedygtig europæisk industri og løsning af de store samfundsudfordringer. Regeringen finder, at ambitiøse investeringer i grøn forskning og innovation er afgørende for at leve op til Parisaftalen og EU's klimamål og er enig i, at høj forsknings- og innovationsintensitet er en forudsætning for den fremtidige europæiske konkurrenceevne på det digitale område.

Kommentarer til den danske holdning til EU-kommissionens forslag

Forhandlingerne om de enkelte delforslag i Kommissionens oplæg til en mere ambitiøs industripolitik i EU går nu i gang. Den danske holdning er nok et "ja" kombineret med et stort "men". Der er en klar erkendelse af, at teknologiudfordringerne kræver handling ud over mere global frihandel og et velfungerende indre marked. Samt en erkendelse af, at flere store medlemslande kræver en mere udbygget fælles industripolitik. Overordnet er Danmark nødt til at være imødekommende, men må i de videre forhandlinger prøve at luge nogle af de værste tidsler ud af forslagene. Her vil linjen givet være at prøve at begrænse statsstøttens omfang, kræve åbenhed om beslutningerne og sikre adgang også for mindre virksomheder. Endvidere sikre at det er sektorer, der er i dansk interesse, som fremmes – altså særligt grøn teknologi. Sidst men bestemt ikke mindst at forsøge at beskytte det indre marked samt global frihandel mest muligt.

Danmark vil også her blive placeret i en fodslæbende rolle, og vi kommer også her til at savne Storbritannien som en stor frihandelsorienteret alliancepartner. Danmark kommer dog næppe til at stå alene i de videre forhandlinger, hvor regeringen ifølge oplægget til Europaudvalget imødeser en central debat om vægtningen af det indre marked over for lempelse af konkurrencereglerne og en større anvendelse af statsstøtte til at understøtte EU's globale konkurrenceevne. I den debat er det forventningen, at man på den ene side vil have de klassiske industritunge medlemsstater, der ventes at lægge vægt på øget anvendelse af statsstøtte, mens særligt mindre medlemsstater - herunder Danmark - ventes at betone vigtigheden af ikke at opgive grundprincipperne i det indre marked og argumentere for fremme af de generelle erhvervsvilkår. Coronakrisen har efterfølgende vist, at der er behov for en koordineret EU-tilgang på dette område. Sker det ikke vil medlemslandene iværksætte nationale tiltag, der ikke tager synderlige hensyn til det indre marked eller omverdenen i øvrigt. Det er ikke et spørgsmål om *hvorvidt* EU skal have en ny industripolitik, men *hvordan* den skal udformes.

Elementer i udviklingen af en "intelligent industripolitik"

Det er netop de modstridende synspunkter hos EU's medlemslande om balancen mellem fri konkurrence og statslig medvirken i erhvervsudviklingen, der hidtil har sat snævre grænser for en mere vidtgående fælles industripolitik. Nu står EU-landene imidlertid i en markant anderledes global situation. EU oplever både en trussel fra Kinas statsejede og/eller -styrede megavirksomheder, og et pres fra de amerikanske techgiganter til at tænke og handle på en ny og anderledes måde - også på det industripolitiske område.

Det bliver afgørende om EU kan udforme en "intelligent industripolitik", der kombinerer målrettet teknologisk og konkurrencemæssig udvikling med en

overordnet fri konkurrence internt i EU og globalt. Vil det være muligt at opstille en tjekliste af kriterier, der skal opfyldes for at give grønt lys for industripolitiske tiltag? Nedenfor er optegnet nogle elementer, der måske kan bidrage til en tjekliste, der kan bidrage til at opnå en sådan balance og udforme en "intelligent industripolitik":

1) EU's industripolitik må forenes med et velfungerende indre marked

Det er vanskeligt at sikre til fulde, men ikke desto mindre et vigtigt kriterium for, om et industripolitisk tiltag bør anvendes eller ej. En del af løsningen ligger i, at den direkte statsstøtte til udvalgte selskaber begrænses til de virksomheder, der har store omkostninger til udvikling af ny teknologi og som samtidig primært sælger til ikke EU-lande, hvor de er oppe imod konkurrenter, der også har modtaget statslig støtte i en eller anden form. Eksempelvis Airbus-flyproduktionen, højhastighedstog, udvikling af ny effektiv batteriproduktion m.fl.

2) Staterne kan for visse sektorer blive nødt til at vælge en "pick the winner"-strategi

Et centralt argument imod industripolitiske tiltag er, at stater generelt set er dårlige til at føre en effektiv og succesfuld "pick the winner"-strategi, hvor der er risiko for store fejlinvesteringer. Det er der desværre gode historiske eksempler på. Det centrale spørgsmål er dog, om vi nu ikke står overfor samfundsmæssigt nødvendige teknologiudviklingsprojekter, der dog er så omkostningskrævende og risikofyldte, at den private sektor ikke kan forventes at tage det fulde ansvar for en løsning, hvorfor staten må løfte sin del af ansvaret og risikoen. Kommissionen har i sit industripolitiske oplæg prøvet at skitsere mere markedsnære industripolitiske modeller med offentligt-privat samarbejde, åbenhed i processen og strukturerede høringsprocesser samt inddragelse, også af innovative små og mellemstore virksomheder. Det er vigtigt, at medlemslandene ikke blot gentager gamle kendte argumenter mod en industripolitisk satsning, men stiller krav om, at bl.a. sådanne kriterier skal være opfyldt i EU's fremtidige industripolitik så urimelig favorisering af visse firmaer undgås, konkurrence opretholdes bedst muligt og fejlinvesteringer begrænses.

3) Klima og den digitale udvikling er kernen i den nye industrielle revolution

Klimaudfordringen er så central for alle samfund, at arbejdet med løsninger ikke kan overlades til private firmaer, til markedet eller til enkeltlande alene. Her er der behov for en bredere tværnational tilgang, og de redskaber, der skal bruges, er i stort omfang industripolitisk regulering netop fordi, det er nødvendigt at sætte

grænser op for det et frit marked. På den måde er international styring en nødvendighed.

På visse dele af det digitale område - men bestemt ikke det hele - er statslig styring og kontrol også nødvendigt. Det gælder den samfundsmæssige digitale infrastruktur samt behovet for digital sikkerhed for både borgere og samfundet. Konkurrencepresset fra Kina og USA kan også nødvendiggøre, at EU i fællesskab udvikler egen teknologi for at undgå konkurrencemæssigt at blive kørt bagud til skade for store dele af den europæiske produktion, eller at vi kommer i et teknologisk afhængighedsforhold til virksomheder eller lande, vi ikke har tilstrækkelig tillid til. Dette kræver også en industripolitisk tilgang.

- 4) Statslig deltagelse i teknologiudvikling kan være nødvendig for at undgå globale monopoler

Indtil nu har EU og USA været globalt førende indenfor innovation af ny teknologi, og der har ikke været nogen akut trussel for at blive overhalet af andre magtfulde stater. Dette er markant ændret inden for de seneste 5-10 år, hvor Kina med såvel gode som mere tvivlsomme midler har bragt sig teknologisk på linje med Vesten på en række områder og med udsigt til snart bliver førende på centrale teknologi-områder. Vores private markeds kræfter har ganske enkelt ikke haft tilstrækkeligt med muskler eller intelligens til at matche Kina, og vi er nu nødt til at tage udfordringen op på anden måde.

Kinas statskapitalistiske model har givet imponerende og skræmmende resultater. Vi skal ikke kopiere den, men det er måske på tide, vi lærer noget af Kina om, hvordan vi driver teknologiudvikling i et tættere offentlig-privat samarbejde. Der kan være gode argumenter for en mere virksomhedsrettet forskningsindsats og med øgede statslige og EU-midler. Det kan også være nødvendigt at udvælge visse "europæiske champions" af virksomhedsalliancer, der får særlig national og/eller EU-støtte og måske nye og bredere rammer inden for EU's konkurrenceregler. Det er dog et minefyldt område, og EU bør gå forsigtigt frem ved for hvert tiltag at afveje fordele og ulemper.

- 5) Industripolitik på rette måde medfører ikke nødvendigvis mere global protektionisme

Et hovedargument mod en udbygget Industripolitik er, at den nødvendigvis vil medføre øget protektionisme. Det synes umiddelbart at være en logisk antagelse, idet hele formålet jo er at stille visse virksomheder stærkere i konkurrencen end andre selskaber. Dem, der anvender protektionisme-argumentet, antager ofte, at

protektionisme altid er af det onde og i strid med velfungerende fri global samhandel. Det er imidlertid ikke nødvendigvis en korrekt antagelse.

Verdenshandelens WTO-regler er baseret på ikke-diskrimination, men også gensidighed som redskab til at regulere samhandelen. Hvis et land begynder at anvende markant flere importbegrænsende tiltag som mere virksomhedsrettet statsstøtte, som begrænser udenlandske selskabers konkurrenceevne, så er udlandet berettiget til - efter godkendelse i WTO - at kræve tiltagene fjernet. Sker det ikke, kan man enten lukke eget marked i et tilsvarende omfang eller prøve at skabe et "level playing field" ved selv at anvende samme politik. Dette ræsonnement leder til, at EU i sin industripolitik bør fokusere på at skabe et "level playing field", dvs. forsøge at udvikle og støtte netop de virksomheder og sektorer, som er oppe imod globale konkurrenter, som modtager statsstøtte.

Indfører EU ikke en mere effektiv, offensiv industripolitik på disse områder, risikerer vi en permanent skævhed i konkurrencevilkårene og en voksende ubalance i samhandelen. Dette kan igen medføre et stærkt politisk pres for markedsbeskyttende protektionistiske tiltag. Dette har været Trumps metode i relation til Kina - en metode, der blot har skadet samhandelen uden at løse problemerne. Det er en metode, som EU ikke bør føle sig tvunget til at følge.

6) Behov for international industripolitisk dialog og spilleregler (evt. startende i OECD-regi)

På en række centrale områder har vi opbygget et mere eller mindre velfungerende internationalt samarbejde med fælles regler og multilaterale organisationer. Det er tilfældet med handel, klima, makroøkonomisk koordination m.m. På det industripolitiske område er der ikke noget centralt globalt forum, og der er næppe politisk mulighed for at etablere et sådant forum. Samtidig ville det være hensigtsmæssigt med styrket internationalt samarbejde også vedrørende industripolitiske tiltag og evt. etablering af fælles spilleregler. EU-samarbejde er godt, men der er behov for at inddrage en bredere kreds af lande.

En mulighed kunne være at starte med en dialog mellem interesserede lande med OECD som platform. Platformen har både den intellektuelle tænkekraft og kompetence samt den nødvendige internationale respekt, også blandt ikke-medlemslande. OECD har allerede gennemført studier om, hvilke industripolitiske tiltag der er effektive og hensigtsmæssige i forhold til omverdenen, men primært med

sigte på rådgivning af udviklingslande.³⁴ Nu kunne sigtet passende også omfatte udviklede lande. OECD-plattformen kan gennemtænke og anbefale modeller og retningsregler for industripolitiske tiltag, der ikke kun er til fordel for de lande, der iværksatte dem, men for hele det internationale samarbejde.

³ OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016, OECD, 2016, https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2016/new-industrial-policies_sti_in_outlook-2016-27-en

⁴ Industrial Policy: Not a bad word, OECD, 2015, <https://www.oecd.org/dev/development-posts-industrial-policy.htm>