

5.01.2023

EU's reaktionsmuligheder over for USA's Inflation Reduction Act (IRA)

EU's kritik af amerikansk statsstøtte i IRA'en står svagt, mens den er mere berettiget mod pakkens Buy American krav - men EU må overveje, om det er hensigtsmæssigt at eskalere en konflikt med USA nu.

Skrevet af

Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

✉️ sn@thinkeuropa.dk

Resume

- EU's kritik af IRA'en retter sig mod to hovedområder: dels omfanget af den amerikanske IRA-statsstøtte, dels IRA's Buy American klausuler.
- Mht. støttens omfang svækkes kritikken af, at EU også har massiv statsstøtte til det grønne område, samt at WTO's statsstøtteregler de seneste år er blevet meget svage mht. at sikre international disciplin. EU har her to hovedspor for den videre indsats, nemlig dels at matche IRA støtten, der hvor det ikke allerede er tilfældet, men især gøre EU's mange finansieringskilder til grønne investeringer og produktion mere overskuelige og let tilgængelige for EU's virksomheder.
- Mht. IRA's Buy American Krav er der tale om amerikansk protektionisme og diskrimination af EU's og andre tredjelandes virksomheder. Her er det berettiget, at EU protesterer mod, at kun Canada og Mexico, der har frihandelsaftaler med USA, har lige konkurrence i forhold til USA's egne virksomheder. Man må sammen med især asiatiske alliancepartnere gøre denne kritik så massiv som mulig.
- IRA-lovgivningen er imidlertid vedtaget af kongressen, og den vil næppe ændre teksten. EU burde have været mere aktiv med protesterne inden vedtagelsen. Nu kan EU kun søge at få mulige forbedringer ved en tolkning af IRA-teksten, og USA bøjer sig nu lidt for EU's kritik, men nok til at imødekomme forventningerne i flere EU-lande. EU må overveje, om det er hensigtsmæssigt i en Ukraine- og energikrisetid at eskalere konflikten med USA.

Hovedområderne for EU's kritik af IRA

EU's kritik af IRA har fokuseret på to hovedområder: dels omfanget af den amerikanske statsstøtte, dels Buy American klausulerne.

Det samlede EU-budskab er, at IRA på urimelig måde vil skade EU virksomhedernes konkurrencestilling på det amerikanske marked for grønne investeringer og produktion.

EU-kritik mht. omfanget af den amerikanske IRA-statsstøtte

IRA lægger op til en samlet amerikansk statsstøtte på samlet 369 mia. US dollars til investeringer/produktioner i "climate change and energy security," over en 10-årig periode begyndende august 2023. Der vil være tale om en kombination af dels direkte støtte, dels skatte-kreditter.

IRA-lovgivningen indeholder en række incitamentter til at flytte produktion af vedvarende energi til USA, f.eks. vil "IRA provide a 30 percent investment tax credit for the cost of factories to manufacture components for renewable energy projects, which is codified in section 48C. The IRA also provides a tax credit for each component manufactured, which varies by component type and is codified in section 45X."[1](#)

Det vil formentlig få mere begrænset effekt for de store EU-virksomheder, der allerede er etableret i Nordamerika. For underleverandørerne - der ofte er SMV'er - er det positivt, at de nu kan få støtte til at oprette produktion i USA. Dette kan imidlertid gå ud over beskæftigelsen i EU/Danmark, idet dele af den eksisterende europæiske industriproduktion inden for det grønne område kan vælge at flytte til USA eller satse mere på at etablere ny produktion der frem for i EU-området.

Kravene om anvendelse af jern og stål fra nordamerikanske producenter som betingelse for, at grønne projekter i USA kan få IRA støtte (se nærmere herom nedenfor), kan blive en udfordring for visse underleverandører, hvis produkter indeholder betydelige jern og stålprodukter. Samlet vil IRA give USA-etablerede leverandører en konkurrencefordel frem for leverandører fra EU eller andre tredjelande som f.eks. Japan eller Sydkorea, der også har udtrykt bekymring over IRA-lovgivningen.[2](#)

Mht. EU's kritik af, at IRA indeholder urimelig meget statsstøtte og dermed kan medføre en massiv flytning af grønne virksomheder fra EU til USA, er der grund til at slå fast, at det kan være vanskeligt præcist at sammenligne statsstøtteniveauet i USA med de forskellige ordninger, der findes i EU. Financial Times den 14 december 2022 i en artikel søgte at sammenligne EU-støtten fra de forskellige EU-finansieringskilder med IRA støtteniveauet og har konkluderet, at EU's grønne statsstøtte allerede ligger betydeligt over niveauet USA's IRA-støtte.[3](#)

Det bliver ekstra vanskeligt at sammenligne to ret forskellige støttemodeller, hvis man også inddrager den betydelige statsstøtte, der givet vil komme fra såvel USA's delstater som fra EU-medlemslandenes nationale statskasser, bl.a. fordi beslutninger herom først træffes ved de kommende årlige budgetvedtagelser i delstater og medlemslande.

EU's reaktion på IRA's massive statsstøtte har to spor, det ene at hævde at IRA-støtten strider mod WTO's statsstøtteregler, den anden er at EU må matche det USA gør med øget og mere lettilgængelig EU-statsstøtte til den grønne udvikling.[4](#)

Mht. påstanden om, at den massive amerikanske statsstøtte er i strid med WTO's statsstøtteregler, må man imidlertid erkende, at der nu er meget begrænset international disciplin med hensyn til, hvad der er omfanget af WTO-medholdelig statsstøtte. Det bliver givet vanskelig at køre en sag mod USA i WTO på dette område, og det bliver ikke lettere af, at en del af IRA-støtten - feks til sikring af forsyninger af kritiske jordarter - vil kunne præsenteres af USA som sikkerhedspolitisk nødvendighed og dermed undtaget de almindelige WTO-regler. Endelig svækkes WTO af, at USA har blokeret for, at appeldomstolen kan træffe endelige beslutninger.⁵ EU kan derfor ikke forvente, at en WTO-sag mod USA med fokus på omfanget af statsstøtten i IRA vil give resultater.

Dette er givet baggrunden for, at Kommissionsformand Ursula von der Leyen den 14. December udtalte, at "the commission was planning to "further boost" the EU's Repower EU plan, an energy transition fund, while setting up a collective European sovereignty fund to support national capitals." Desuden overvejes det i Kommissionen også at være endnu mere fleksibel mht. anvendelse af EU's statsstøtteregler på dette område.⁶

Der er også fra visse medlemslande - især Tyskland - indikeret, at man er klar til massivt at øge den nationale statsstøtte til det grønne område, og man har talt om ekstra tysk støtte i størrelsesordenen 10 mia. € til grønne projekter i Tyskland, og det er på toppen af den bebudede energistøttepakke som Tyskland har annonceret på 200Mia €.⁷

Dette har vakt megen bekymring i en række andre EU lande, der ikke har finansiell mulighed for at matche en massive tyske statsstøtte. På EU-topmødet i december skød man bolden til hjørne med en beslutning om at lade Kommissionen analysere, hvilke handlemuligheder EU har for at imødegå den ulige konkurrence som følge af USA's IRA.

Der vil givet være to hovedområder i EU's bestræbelser på at imødegå de ulige konkurrencevilkår IRA nu giver anledning til. Det ene område vil være at sikre, at EU's virksomheder i større omfang ligestilles med nordamerikanske virksomheder-reelt at EU-virksomheder for samme behandling som canadiske og mexicanske virksomheder. Her vil pege på, at de vestlige lande må arbejde sammen for at modvirke, at Kina bliver den helt dominerende spiller for grøn teknologi således som der allerede er klare tendenser til mht. el-bilproduktion.⁸

Det andet område for EU's indsats vil være forsøg på i større omfang at matche den amerikanske grønne statsstøtte. Her udsendte Frankrig og Tyskland umiddelbart efter EU-Topmødet i december et fællespapir med titlen "For a European Green Industrial Policy." Man argumenterer her for en stærkere fælles EU-politik til styrkelse af EU's strategiske suverænitet på det grønne område bl.a. ved ændringer i den måde EU leverer sin statsstøtte på således at den bliver mere overskuelig og lettere tilgængelig for virksomhederne. Man peger også på behovet for øget statsstøtte og ønsker at EU's "state aid framework should allow us to support and enable matching measures in targeted strategic sectors (e.g. wind, heat pumps, hydrogen and photovoltaic)." Her er det givet IRA støtten man ønsker, at EU kan og skal matche.

Fra fransk side har et supplerende motiv for fællespapiret givet været at lukke mest mulig af for tysk enegang med øget national statsstøtte til det grønne område. Mere statsstøtte skal være EU-finansieret, hvilket er et synspunkt Frankrig deler med de mange EU-lande der heller ikke har samme økonomiske muligheder for massive nationale statsstøtte-tiltag som Tyskland har.

Endvidere argumenterer Tyskland og Frankrig i fællespapiret også for at USA skal "extend subsidies for American, Canadian and Mexican green technologies to "partners and allies" including the EU". Denne opfordring har sin baggrund i, at IRA, som den nu er formuleret, ligestiller amerikanske firmaer med firmaer i de lande USA har frihandelsaftale med dvs. Canada og Mexico, men andre lande er udelukket.

IRA's Buy American klausuler

Der er grund til at analysere, hvad de vigtigste Buy American Klausuler i IRA reelt dækker over, idet der er varierende regler for forskellige produktområder.

Der er først grund til at slå fast, at EU-virksomheder, der har etableret sig på markederne i USA, Canada og Mexico, er fuldt ligestillede med amerikanske firmaer mht. at anvende IRA midlerne. Det svarer helt til, at amerikanske og andre udenlandske virksomheder, der er etableret i EU, har lige adgang til alle EU's statsstøtte-ordninger samt nationale støtteordninger i det land de er etableret i.

IRA indeholder nogle særlige klausuler, der diskriminerer udenlandske firmaer, der ikke er etableret i USA, Canada og Mexico. Dette er imidlertid helt på linje med, at EU's grønne fonde - og statsstøtte i øvrigt - heller ikke tilgængelige for amerikanske virksomheder der ikke er etableret i EU - så har EU en berettiget kritik af IRA's Buy

American Klausuler? Her er det nødvendig at vurdere IRA's Buy American Klausulerne inden for de sektorer, der er særligt vigtige for EU's virksomheder.

IRA's Buy American klausuler for batterier til el-biler

Der hvor EU især kritiserer IRA's Buy American klausulerne er reglerne for støtte til produktion af El-biler, og det har ikke overraskende været de EU-lande med stor bilproduktion, der er kritiske anført af Tyskland og Frankrig, men også de store japanske og sydkoreanske elbilproducenter er kritiske.[9](#)

Der er tale om følgende betingelser for IRA-støtte:



Betingelser for støtte i IRA

Eligibility for the revised credit (which would apply to both EVs and fuel cell vehicles ("clean vehicles")) would be contingent on (1) final assembly of the vehicle occurring in North America; (2) specified percentages of the vehicle battery's critical minerals originating from a US free trade agreement ("FTA") partner or being recycled in North America; and (3) specified percentages of the battery's components being manufactured in North America. Moreover, after a short transition period, the IRA would make vehicles ineligible for the credit if the vehicle battery contains "any" critical minerals or components sourced from countries such as China and Russia.

To satisfy the IRA's critical minerals requirement, at least 40 percent the value of the critical minerals contained in the vehicle's battery must be "extracted or processed in any country with which the United States has a free trade agreement in effect" or be "recycled in North America." The required percentage would increase gradually to 80 percent by 2027.

Vehicles that satisfy this requirement would receive a tax credit of \$3,750, provided that they otherwise qualify as a "clean vehicle" as defined in the IRA. A similar rule in the IRA would provide an additional tax credit of \$3,750 if at least 50 percent of the battery's components are manufactured or assembled in North America (increasing to 100 percent by 2029).



Er der her tale om urimelig diskrimination forskellig fra det EU og andre lande anvender af statsstøtteregler? Det er klart, at de disse regler vil være diskriminerende over for europæiske EI-bilproducenter, der ikke har produktion i USA, Canada eller Mexico idet de ikke kan modtage IRA støtte til de EI-biler/batterier der produceres i EU. Den ulige konkurrencesituation forstærkes af, at der er tale om så store kontante tilskud til hver enkelt bil, der produceres og formentlig tilskud der også ydes til biler der eksporteres.

Der er tale om videregående krav, end det EU anvender. Hvis en investor i en vindmøllepark i EU vælger amerikansk producerede General Electric-vindmøller, vil støtten fra EU og/eller nationalt til etableringen og til den løbende grønne elproduktion være helt den samme som den støtte, der ydes, hvis der i stedet blev anvendt dansk/EU producerede Vestas møller. Konklusionen må blive, at her er der grundlag for EU's kritik at IRA's Buy American klausuler.

IRA's Buy American klausuler for vind-energi

Dette område, som er særlig relevant for Danmark, kan også blive påvirket af de IRA's Buy American regler primært som følge af kravene om, at der skal anvendes nordamerikansk produceret jern - og stålprodukter i et vist omfang for, at IRA-støtten kan opnås.

IRA-lovgivningen sætter her følgende betingelser for at kunne opnå støtte. Her er det følgende baseret på denne kilde¹⁰ :

Buy America Act

The IRA provides that the requirement that steel and iron should be produced in the United States shall be applied in a manner consistent with the regulations under the “Buy America Act.” The relevant regulations under the Buy America Act provide that all steel and iron manufacturing processes must take place in the United States, except metallurgical processes involving refinement of steel additives. The regulations further provide that steel and iron requirements apply to all construction materials made primarily of steel or iron, but do not apply to steel or iron used as components or sub components of other manufactured products.

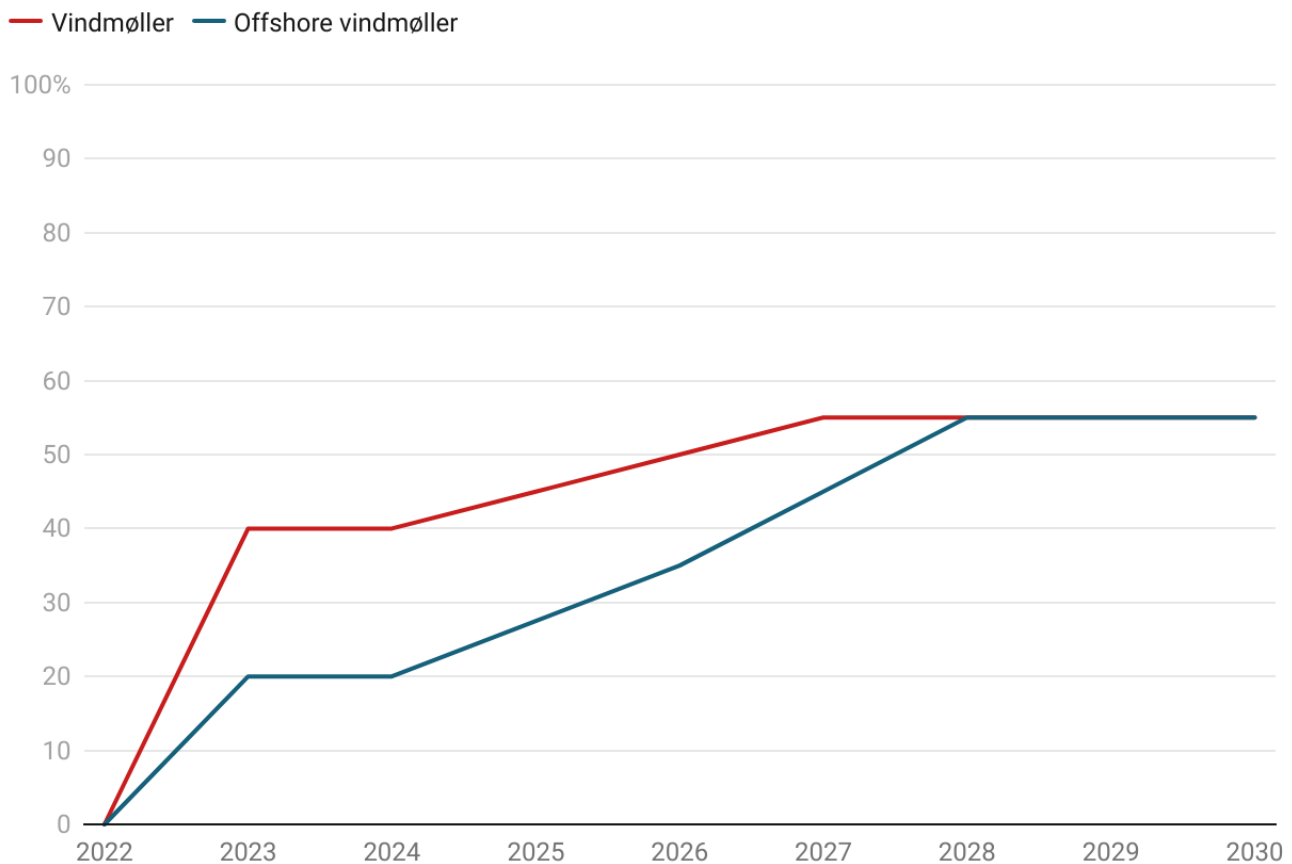
Kravene om den andel af stål og jern der skal være produceret lokalt (USA, Canada eller Mexico) vil være gradvist stigende på følgende vis:

Except for offshore wind, the adjusted percentage is: 40 percent for projects that begin construction before 2025, 45 percent for projects that begin construction in 2025, 50 percent for projects that begin construction in 2026, and 55 percent for projects that begin construction thereafter.

For offshore wind facilities, the adjusted percentage is: 20 percent for projects that begin construction before 2025, 27.5 percent for projects that begin construction in 2025, 35 percent for projects that begin construction in 2026, 45 percent for projects that begin construction in 2027, and 55 percent for projects that begin construction thereafter.

Grafisk ser udviklingen i støtte-niveauet for onshore og offshore vindmøller ud som vist i figuren nedenfor:

Indholds krav til brug af amerikansk stål og jern til vindmøller efter opførselsår



Grafik: Think Tank EUROPA • Kilde: Norton Rose Fullbright • Lavet med Datawrapper

Disse Buy American krav er i realiteten en støtte, der sigter mod at begunstige lokale producenter af jern- og stålprodukter. Deres øgede afsætning vil ske på bekostning af producenterne af tilsvarende produkter i EU og måske især hos lavprisproducenter i Kina og andre lavomkostningslande.

Kravene vil næppe diskriminere EU's vindmølle-producenter over for nordamerikanske producenter, idet de formentlig kan finde producenter af de store stålkomponenter på det nordamerikanske marked der kan levere på vilkår der svarer til producenter i EU. De, der her bliver diskrimineret, vil være EU's jern og stålproducenter samt de underleverandører til vindmølleprojekter der traditionelt har anvendt europæisk eller asiatisk produceret jern og stål. De skal nu anvende stål fra Nordamerika. Dette kan muligvis betyde en prisforøgelse for produktion af vindenergi i USA og dermed en ringere konkurrencesituation over for andre vedvarende producenter af vedvarende energi.

Konklusionen må her blive, at IRA's Buy American klausuler næppe vil diskriminere EU's vindmølleproducenter væsentligt i forhold til de nordamerikanske vindmølleproducenter der bliver underlagt de samme krav. Skal EU med vægt kritisere USA for diskrimination så vil det være mht. EU's jern og stålproducenter og de underleverandører, der traditionelt anvender EU produceret jern og stål.

IRA's Buy American klausuler for andre former for vedvarende energiproduktion

Der er også på andre former for vedvarende energiproduktion (sol, vind, geotermisk, biomasse, spildevand og vandkraft) en række krav om og incitament til anvendelse af jern- og stålprodukter produceret i Nordamerika.

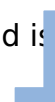
Ud over kravene om anvendelse af gradvis større og større andel af jern og stålprodukter produceret i lokalt som vist ovenfor, vil der også være incitament til at flytte produktion af vedvarende energi-udstyr til USA.

Der er her tale om følgende IRA-lovgivning:



IRA Tax Credits for Manufacturer

Background: The IRA provides a 30 percent investment tax credit for the cost of factories to manufacture components for renewable energy projects, which is codified in section 48C. The IRA also provides a tax credit for each component manufactured, which varies by component type and is codified in section 45X.



Dette vil næppe få større betydning for store virksomheder, der allerede er etableret i Nordamerika, men det kan blive et problem for små og mellemstore underleverandører til danske vindmølleproducenter og andre producenter af vedvarende energi, idet lokale underleverandører der flytter til USA i kraft af statsstøtten her vil få en konkurrencefordel. Dette kan motivere flere underleverandører til at flytte hele eller dele af produktionen til USA for at bevare deres konkurrenceevne. Det er givet, at den amerikanske investeringsstøtte kan medvirke til reducere industriproduktionen i EU på det grønne område.

Det er ikke første gang, at man ser betydelige tilskud med sigte på at tiltrække udenlandske direkte investeringer, men kombineret med den betydelige løbende IRA-produktionsstøtte er der grund til europæisk bekymring og kritik.

USA bøjer sig nu lidt for EU-kritik, men nok til at imødekomme forventningerne i flere EU-lande

På USA-EU-topmødet i december 2022 i Trade and Technology Council - TTC - gav præsident Biden udtryk for en vis vilje til at se på, om det var muligt i et vist omfang at imødekomme kritikken fra EU's side, og man besluttede at nedsætte en fælles arbejdsgruppe der skal prøve at finde kompromisløsninger.

Lige inden årsskiftet fremlagde det amerikanske finansministerium et papir, der søger at fortolke IRA lovgivningen, så der kan leveres visse indrømmelser til EU primært på El-bil området ved fortolkninger, at processen for produktionen af batterier samt bedre vilkår for udlejede kommercielle El-biler på det amerikanske marked.[11](#)

Papiret åbner også op for en vilje til at se på om andre frihandelsaftaler end den, der omfatter Canada og Mexico kan kvalificere til IRA-støtte f.eks. frihandelsaftaler omfattende sjældne jordarter (Critical minerals), der anvendes til batteriproduktion.

Selv om der er finde huller i IRA-lovgivningen og/eller fortolkninger, der kan imødekomme EU, så ligger lovgivningen fast og kongressen har klart ønsket at der skal ske en særlig begunstiggelse af produktion og arbejdspladser i USA.[12](#)

De kommende måneder vil vise, hvor store indrømmelser EU kan opnå, men der vil givet fortsat være en kritik af at USA her på urimeligvis diskriminerer lande, som man ellers ser som kommercielle partnere og allierede. Den kritik vil også resultere i fortsatte krav om øget statsstøtte i EU på det grønne område og evt. modtræk inden for det handelspolitiske område. EU må her overveje, om det er hensigtsmæssigt i en Ukraine- og energikrisetid at eskalere konflikten med USA.

[1www.projectfinance.law/tax-equity-news/2022/august/qa-on-the-inflation-reduction-act/#a9](http://www.projectfinance.law/tax-equity-news/2022/august/qa-on-the-inflation-reduction-act/#a9)

[2www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/ira-and-ev-tax-credits-disruption-or-expansion-trade-alliance](http://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/ira-and-ev-tax-credits-disruption-or-expansion-trade-alliance)

[3www.ft.com/content/197bbf2d-7d41-40dd-871c-f31ca4ff21d7](http://www.ft.com/content/197bbf2d-7d41-40dd-871c-f31ca4ff21d7)

[4www.reneweuropegroup.eu/news/2022-12-14/eus-response-to-american-inflation-reduction-act-reinforcing-our-strategic-autonomy-in-a-free-and-open-economy](http://www.reneweuropegroup.eu/news/2022-12-14/eus-response-to-american-inflation-reduction-act-reinforcing-our-strategic-autonomy-in-a-free-and-open-economy)

[5ecfr.eu/article/a-united-front-how-the-us-and-the-eu-can-move-beyond-trade-tensions-to-counter-china/](http://ecfr.eu/article/a-united-front-how-the-us-and-the-eu-can-move-beyond-trade-tensions-to-counter-china/)

[6www.ft.com/content/899749a4-8683-45f5-a640-b25115f829db](http://www.ft.com/content/899749a4-8683-45f5-a640-b25115f829db)

[7www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-14/german-go-it-alone-response-to-biden-s-ira-sets-off-alarm-for-eu](http://www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-14/german-go-it-alone-response-to-biden-s-ira-sets-off-alarm-for-eu)

[8ecfr.eu/article/a-united-front-how-the-us-and-the-eu-can-move-beyond-trade-tensions-to-counter-china/](http://ecfr.eu/article/a-united-front-how-the-us-and-the-eu-can-move-beyond-trade-tensions-to-counter-china/)

[9www.politico.com/news/2022/12/29/u-s-treasury-signals-some-flexibility-on-ev-tax-credit-00075783](http://www.politico.com/news/2022/12/29/u-s-treasury-signals-some-flexibility-on-ev-tax-credit-00075783)

[10www.projectfinance.law/tax-equity-news/2022/august/qa-on-the-inflation-reduction-act/#a9](http://www.projectfinance.law/tax-equity-news/2022/august/qa-on-the-inflation-reduction-act/#a9)

[11home.treasury.gov/system/files/136/30DWhite-Paper.pdf](http://home.treasury.gov/system/files/136/30DWhite-Paper.pdf)

[12www.politico.com/news/2022/12/09/trade-rules-democrats-inflation-tax-00073138](http://www.politico.com/news/2022/12/09/trade-rules-democrats-inflation-tax-00073138)