

Är grön industripolitik för EU det rätta vägvalet?

av Christian Sandström och Mikael Stenkula

Europa står inför många utmaningar kopplat till den geopolitiska verklighet som uppkommit under 2020-talet. Efter Rysslands angrepp på Ukraina har Vladimir Putin vänt den fria och demokratiska världen ryggen och landet har fört en alltmer aggressiv utrikespolitik. Kina har växt fram som en ny stormakt med ambition att sätta agendan för världens framtida utveckling – ekonomiskt, politiskt, geografiskt och militärt. Parallellt med denna utveckling har USA efter valet av Donald Trump till president återupplivat sina gamla isolationistiska idétraditioner vilket troligen kommer prägla USA för en lång tid framöver.

Världsläget har på många sätt bidragit till den industripolitiska renessans som har börjat skönjas i västvärlden sedan mitten av 2020-talet. Allt fler länder är positivt inställda till riktade politiska åtgärder och menar att framgångsrik innovation och förnyelse bör drivas genom statliga initiativ. Storskaliga offentliga program och centralt styrd industripolitik för att lösa viktiga och övergripande samhällsmål – så kallad missionsorienterad innovationspolitik – har fått en alltmer framträdande plats på många staters agendor. Men detta gäller inte bara på nationsnivå, även EU har börjat stödja en aktiv industripolitik och har för avsikt att sätta omfattande projekt och satsningar. De geopolitiska oroligheterna har påskyndat denna industripolitiska återkomst. Denna entusiasm för att en ”synlig hand” bör – eller kanske till och med måste – leda ekonomin framåt kommer att påverka Europas ekonomiska och politiska verklighet.

Den akademiska diskussionen om en aktiv industripolitik har vis-

serligen många år på nacken. Men det var med den London-baserade professorn Mariana Mazzucatos bidrag under 2010- och 2020-talet, och hennes idé om en entreprenöriell stat och en missionsorienterad innovationspolitik, som allmänhet och profession på allvar fick upp ögonen för denna fråga igen. Hennes bidrag har lett till en omfattande akademisk diskussion om för- och nackdelar med denna typ av politik. Det ändrade geopolitiska klimatet i kombination med de miljörelaterade utmaningar som världen har kommit att exponeras för efter att hennes första bidrag kom ut i tryck har också gjort hennes forskning alltmer relevant. Det har även lett till att det publiceras mer och mer akademisk litteratur inom området.

Vi vill med detta kapitel analysera det vägval som EU står inför genom att lyfta fram de problem vi ser med en storskalig grön industripolitik och i stället peka ut en bättre och mer realistisk väg. Baserat på vår egen och andras forskning menar vi att den typ av industripolitik som många under 2020-talet förespråkar ställer för höga krav på den politiska sektorns förmåga att kunna identifiera framtidens industrier, produkter och tekniska lösningar för att det ska fungera effektivt. Ett omfattande stöd- och bidragssystem tenderar också att förvränga incitamenten vilket i slutändan kan leda till problem. Den politiska processen öppnas upp för lobbying och stödåtgärderna riskerar att hamna i fickorna på olika särintressen. I slutändan riskerar stora resurser att läggas på satsningar som rinner ut i sanden. Det blir inte mindre problematiskt om stödssystem läggs på såväl nationell som överstatlig nivå.

Att öka EU:s kapacitet och befogenheter innebär många juridiska och politiska utmaningar. Dessa problem diskuteras utförligt i andra delar av denna bok (se till exempel Love Rönnelid, Johannes Jarlebring eller Hannes Lenks kapitel). Vi kommer i stället i detta kapitel – oaktat att det kan finnas juridiska och politiska problem som kan komma att bromsa, försvåra eller kanske till och med förhindra att EU utvecklas i den riktning som vi diskuterar här – att anlägga ett ekonomiskt perspektiv på denna frågeställning.

Kapitlet börjar med en diskussion om industripolitik och gröna satsningar inom EU. Baserat på tidigare forskningsresultat går vi sedan igenom de potentiella problem och faror som vi anser är för-

enade med EU:s vägval på området. Därefter diskuterar vi varför det ändå skulle kunna finnas ett behov av statlig styrning och avslutar med att peka på en väg framåt som förhoppningsvis är bättre och mer realistisk.

EU, industripolitiken och den gröna given

När föregångaren till dagens EU, den Europeiska kol- och stålgemenskapen, såg dagens ljus år 1952 bestod samarbetet av sex medlemsländer med en väl avgränsad uppgift centrerad kring en samverkan mellan de ingående ländernas stål- och kolindustrier. Genom åren har samarbetet både fördjupats och breddats till att omfatta fler medlemsstater.

Under 2020-talet skruvade unionen upp ambitionsnivån ytterligare. De miljörelaterade utmaningarna som unionen stod inför gjorde också att många politiker ofta lyfte fram ”gröna” satsningar som ett prioriterat område där det krävdes statliga interventioner. Redan under finanskrisen 2008 började olika stimulanspaket att sjasättas och delar av den återhämtningsfond som sattes upp av EU i samband med pandemin var tänkt att användas för just gröna investeringar och bidra till en grön omställning av ekonomin.

Bakgrunden till denna utveckling kan sägas starta med covid-19-pandemin som spred sig över världen 2020. Denna farsot ledde till att politiker inom EU fruktade att många sektorer, framför allt inom de delar av tjänstesektorn som krävde fysisk kontakt, skulle drabbas hårt. Många av västvärldens politiker menade att politiska motåtgärder i form av omfattande, men tillfälliga, nationellt utbetalda stöd och subventioner var nödvändiga. Inom EU har man emellertid ett allmänt förbud mot statligt stöd (med möjlighet till vissa undantag) eftersom det kan snedvrider konkurrensen mellan företag i olika delar av unionen. Redan under finanskrisen 2008 föreslog den franska presidenten Nicolas Sarkozy att man skulle lätta på statsstödsreglerna, men han fick då inget gehör för sin idé.

Med covid-krisen kom politikerna däremot att agera annorlunda. Genom införandet av ett första så kallat tillfälligt ”krisramverk” (*Till-*

fällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19) tilläts EU-länderna att tillfälligt göra avsteg ifrån principen om statsstöd för att kunna stödja de företag och branscher som påverkats kraftigast av coronavirusets framfart. Vissa stöd behövde betalas tillbaka medan andra åtgärder var mer direkta transfereringar till näringslivet. Ramverket kom att i princip gälla fram till och med mitten av 2022, men det avlöstes samma år av ett annat tillfälligt krisramverk som infördes i samband med Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina (*Tillfällig krisram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin till följd av Rysslands angrepp mot Ukraina*). Detta ramverk möjliggjorde fortsatt frikostiga stöd till företag från de nationella regeringarna. Det slutade emellertid inte med dessa tillfälliga förändringar i ramverket. I mars 2023, när Krisramen för Ukraina var tänkt att löpa ut, initierade EU ett nytt generöst undantag från statsstödsreglerna genom en så kallad tillfällig kris- och omställningsram (*Tillfällig kris- och omställningsram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin till följd av Rysslands angrepp mot Ukraina*), som enligt utsago skulle fungera som stöd för EU-ländernas omställning till klimatneutrala ekonomier. Ramverket var satt till att gälla fram till och med utgången av 2025.

Ett problem med alla dessa statsstöd var att fördelningen i praktiken blev skev mellan länderna. Kommissionen har inte några officiella och exakta siffror på allt statligt stöd som betalats ut per medlemsland, men i ett policydokument om statligt stöd från 2024 visade EU att mer än 70 procent av allt anmält statsstöd kom från Tyskland och Frankrike. Kommissionären Margrethe Vestager uttryckte också i ett tal under 2023 att uppemot 80 procent av allt statsstöd går till de nämnda länderna och menade att statsstödet var ojämnt fördelat inom unionen. Ett dilemma för EU, och framför allt för de mindre EU-länderna, är alltså att stora och rika länder har en större möjlighet att stödja sina industrier. Att lyfta upp stödet till EU-nivå för att undvika de snedvridningar som nationellt stöd kan ge upphov till blev därmed en fråga högt uppe på EU:s agenda under 2020-talet. En tanke var att man skulle kunna lyfta upp industristöd på EU-nivå samtidigt som man expanderade dess omfattning och riktade in det mot gröna investeringar för att påskynda den gröna omställningen.

Två rapporter från 2024 – författade av Enrico Letta och Mario Draghi – är inne på samma spår när de lyfter fram de utmaningar och problem som EU står inför. EU:s produktivitetstillväxt är påtagligt sämre än konkurrentländernas och båda rapportförfattarna menar att EU riskerar att hamna på efterkälken om man inte kan få upp investeringsnivån i EU. Privata initiativ och investeringar anses inte vara tillräckliga, och de argumenterar därför för att det behövs större möjligheter för politiska stöd och initiativ. Detta inkluderar möjligheten att låta EU på överstatlig nivå koordinera, styra och stimulera investeringsnivån för att just komma runt problemen med nationellt snedvridande statsstöd.

EU har emellertid redan börjat kombinera miljöpolitik och industripolitik i form av olika initiativ inom den europeiska gröna given. Den europeiska gröna given är ett samlingsbegrepp för EU:s långsiktiga politik för grön omställning. Den innehåller en kombination av lagstiftning, regleringar och industristöd i form av både direkta bidrag och kreditgarantier. Politiken är utmanande för näringslivet, inte minst med avseende på kravet att eliminera koldioxidutsläpp. Som exempel kan nämnas att EU i mars 2023 beslutade att bilar drivna av förbränningsmotorer (såvida de inte drivs av förnybara, klimatneutrala elektrobränslen) ska förbjudas till år 2035. Ambitionen är också att industrier som traditionellt släppt ut stora mängder koldioxid såsom stål- och cementtillverkning ska ställa om till fossilfria alternativ.

I syfte att stötta industrin i sitt arbete med att nå dessa miljömål har unionen sjösatt storskaliga satsningar på uppåt 1000 miljarder euro över en tioårsperiod. Två tredjedelar av detta kommer att vara direkta stöd medan en tredjedel är olika sorters billiga lån. Stöden kommer företrädesvis att gå till förnybar elproduktion såsom havsbaserad vindkraft och solkraft. Utöver detta görs stora riktade satsningar som pekar ut vätgas som en nyckelteknik. 43 procent av den europeiska gröna given, 430 miljarder euro, är till exempel öronmärkt för vätgas. EU:s vätgasstrategi från 2020 säger dessutom att unionen skall verka för vätgas-användning för uppvärmning av byggnader.

Kommissionens ordförande Ursula von der Leyen har hänvisat till den europeiska gröna given som unionens motsvarighet till mån-

landningen. När Frankrikes president Emmanuel Macron höll sitt uppmärksammade Europa-tal under våren 2024 påtalade han också att unionen står inför betydande utmaningar, och efterlyste en stor-skalig industripolitik som premierar inhemskt näringsliv och nyttjar den inre marknaden som hävstång för att hävda Europas intressen i världen. Det finns med andra ord gott om exempel på hur tanken om en aktiv industripolitik har återkommit inom unionen.

För att samordna och hjälpa olika aktörer att genomföra gröna satsningar har även en särskild organisation skapats, Europeiska genomförandeorganet för klimat, infrastruktur och miljö (*European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency*, även kallad CINEA).

Grön industripolitik för EU – en kritisk granskning

Industripolitik skapar en mängd olika utmaningar. Det kan emellertid vara värt att börja med att betona att statliga stöd och regleringar inte sällan kan ha en roll att fylla och kan förbättra effektivitet och utveckling inom en ekonomi. Det finns många exempel på lyckade statliga satsningar – även på EU-nivå. Tekniken för att avlägsna svavel från olja med hjälp av vätgas utvecklades i interaktion mellan oljeindustrin och EU. Det var också EU-lagstiftning som låg bakom utfasningen av glödlampor och introduktionen av de väsentligt mer energisnåla LED-lamporna. Det var bland annat inom ramen för stora EU-projekt som man sedan framgångsrikt lyckades borra efter fossila bränslen i Nordsjön. Det finns också historiska exempel på hur banbrytande innovationer har utvecklats genom samarbeten mellan privat och offentlig sektor. Ericssons nära samarbete med det svenska telemonopolet – den statliga myndigheten Televerket – som ledde till utvecklingen av elektroniska växlar och de första generationerna av mobiltelefoni under 1970- och 1980-talet är ett intressant exempel.

Även om det finns exempel på områden där statliga initiativ har bidragit till att samhällsekonomin har kunnat utvecklas är det ändå vår bedömning, baserat på vår egen och andras forskning, att de ris-

ker som en omfattande aktiv grön industripolitik medför överväger de potentiella vinsterna. Detta förhållande gäller i synnerhet om man avser att lägga detaljerade beslut om resurstilldelning av betydande omfattning på en överstatlig nivå – långt ifrån entreprenörernas verkstadsgolv.

Vilka är då de risker som vi mer konkret ser framför oss? I en forskningsantologi från 2024 identifierar vi tillsammans med professor Magnus Henrekson från Institutet för Näringslivsforskning (IFN) en rad olika problem med storskalig interventionistisk industripolitik. Dessa insikter kan med fördel appliceras på EU:s omfattande miljörelaterade satsningar. Många av slutsatserna är relaterade till varandra och är delvis överlappande. Nedan sammanfattar vi dessa och återger ett antal illustrativa exempel.

Ett gemensamt drag för många av de miljö- och klimatrelaterade problem som EU har för avsikt att försöka lösa med överstatlig politik är att de på ett eller annat sätt utgör det som på engelska har kommit att kallas för *wicked problems* ('lömska problem'). Termen introducerades av professorerna Horst Rittel och Marvin Webber från Berkeley i Kalifornien i början av 1970-talet och syftar, övergripande, på problem som är komplexa, kontextberoende, osäkra, svårgripbara och spänner över flera politikområden med olika värdekonflikter. Miljöproblem kan anses vara ett typfall av lömska problem eftersom de ofta inte har några definitiva slutlösningar, är djupt sammankopplade med andra samhällsproblem och många gånger griper genom olika delar av samhället samtidigt.

Flera exempel från historien visar att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att lösa den här typen av komplexa problem på något meningsfullt sätt genom att fördela och styra medel uppifrån genom politiska beslut. Det räcker inte att ha genuint goda avsikter och rikligt med offentliga medel. Trots goda intentioner, politisk enighet och de kraftigt ökade resurser som användes till insatser som ansågs vara vetenskapligt grundade, gick det till exempel knappast alls påverka hemlösheten i USA genom de storskaliga och centralstyrda projekt som sjösattes under 2010-talet. De uppsatta målen kom fortlöpande att skjutas på framtiden och revideras. Kostnaden fördubblades men problemen kvarstod. I slutändan uppgick kostnaden för

de statliga satsningarna till över 13 000 dollar per hemlös varje år, vilket hade räckt till att hyra lägenheter till samtliga hemlösa och därigenom eliminera hemlösheten.

På miljöområdet kan de hundratals miljarder som lagts på vätgassatsningar i EU tjäna som ett annat exempel. Under sommaren och hösten 2024 har flera av dessa vätgassatsningar stoppats. Trots omfattande stöd från EU har vätgassatsningar i Örnsköldsvik och Långsele avslutats under 2024. Likaså har danska Ørsted lagt sitt vätgasprojekt på Jylland i malpåse.

Inom stålindustrin kom LKAB att under 2024 skjuta upp utvecklingen av Hybrit och den vätgasbaserade järnsvampen. Europachefen för Arcelor Mittal – världens näst största ståltillverkare – menade i en intervju från 2024 att vätgasen blivit alltför dyr i Europa och att det inte är något realistiskt alternativ att förlägga ståltillverkning där. Detta trots att bolaget har fått betydande EU-medel för sin vätgassatsning i Tyskland.

Nestorn inom evolutionär ekonomi och innovationsekonomi – professorn Richard Nelson från Columbia-universitetet i New York – hävdar att många stora samhällsutmaningar svårigen kan hanteras effektivt genom den typ av historiskt storskaliga statliga satsningar som det ofta hänvisas till i debatten – såsom Apollo- och Manhattanprogrammen (det vill säga USA:s månlandning och framtagning av kärnvapen). Vi menar att detsamma borde gälla dagens miljöproblem, som är av en helt annan karaktär än de tidigare projekten. Dessa var tekniskt väldefinierade och avgränsade vilket gjorde det relativt enkelt att avveckla satsningarna när de gett erforderligt resultat (i form av tekniska lösningar).

Forskarna Jeff Muldoon och Derek Yonai från Emporia State University i USA menar vidare att de som förespråkar omfattande statliga satsningar ofta utgår ifrån att byråkrater och statstjänstemän är osjälviska och att det saknas intressekonflikter inom förvaltningen. Det är visserligen troligt att både politiker och byråkrater inte bara drivs av egenintresse, men det vore naivt att anta att beslutsfattare är helt befriade från detta. Inom den ekonomiska teoribildning som kallas public choice är en viktig utgångspunkt att även politiska beslutsfattare och byråkrater drivs av egenintresse.

Många fallbeskrivningar av misslyckade statliga satsningar har också visat att statliga aktörer alltför ofta handlar utifrån egenintresse snarare än utifrån det allmänna bästa. Industripolitiska satsningar domineras tyvärr ofta av politiska prioriteringar snarare än svåra tekniska och ekonomiska avvägningar. Politiker kan bestämma sig för att satsa på det som kortsiktigt ger mest uppmärksamhet och kan dra röster – men som kanske inte är optimalt utifrån andra perspektiv. Detta kan i förlängningen drabba hela samhället då resurserna används för fel ändamål. Att till exempel lägga omfattande resurser i dåliga tider på att bygga vägar och broar i glesbygd som egentligen inte behövs är typiska läroboksexempel på politiska felprioriteringar (därmed inte sagt att alla regionala infrastruktursatsningar är felaktiga). Det råder ingen brist på storslagna utfästelser om tillväxt och återindustrialisering, som sedan fallit på sina egna orimligheter. I efterhand framstår många misslyckade satsningar som orealistiska. Det bör dock understrykas att de kritiska frågorna ofta uteblir när de aviseras i media.

Politiker kan ofta också presentera sina idéer genom att lyfta fram och poängtera de potentiellt mycket alarmerande eller allvarliga konsekvenser som skulle kunna inträffa om inga politiska åtgärder vidtas. Att rama in sitt budskap på detta sätt kallas inom ekonomisk psykologi för att man presenterar sitt budskap inom en *loss frame*. Då de flesta människor enligt beteendekonomin har förlustaversion och vill undvika negativa utfall, kommer väljare vara mer villiga att acceptera stora och kostsamma politiska projekt. Behovet av att väga in effektiviteten och (alternativ)kostnaderna av de föreslagna åtgärderna kan på så vis tonas ner. Politiker kan, som antytts ovan, dra nytta av denna typ av stora statliga satsningar och projekt genom den positiva publicitet som dylika arrangemang ofta ger upphov till. Det kan, om inte annat, attrahera väljare – även om det för en i ämnet insatt kan framstå som en tvivelaktig användning av offentliga medel. Professor Jan Schnellenbach från Brandenburgs Tekniska Universitet (BTU) har i ett av kapitlen i vår tidigare nämnda antologi från 2024 visat att denna typ av argumentationsmetod ofta använts för att lättare få igenom omfattande politiska satsningar.

EU:s pågående satsningar på vätgas kan här tjäna som ett illus-

trativt exempel igen. För att vätgasen ska betraktas som en grön energikälla behöver den vara alstrad från icke-fossila källor och genom så kallad elektrolys, vilket innebär att vatten spjälkas upp till vätgas och syre. Processen är oerhört känslig och elintensiv. Invändningar gällande realismen i dessa satsningar har ofta bemötts med argument om att detta är nödvändigt. Här kan två svenska och för EU viktiga satsningar belysa argumentationen. VD:n för H₂ Green Steel (Stegra), Henrik Henriksson, sa att "planeten brinner upp" och LKAB:s VD, Jan Moström, sa "det måste gå" när han av media blev konfronterad med den bristande realismen i dessa satsningar. Dessa båda uttalanden kan ses som illustrationer av hur industripolitiska satsningar motiveras med utgångspunkt i en skapad *loss frame* där rädsla dominerar diskursen.

Även om man bortser ifrån alla politiska problem associerade med målkonflikter och incitament kan ett mer grundläggande problem vara att man helt enkelt ofta saknar relevant kunskap för att det ska vara möjligt att uppnå det tänkta målet via statligt toppstyrda satsningar. Det finns helt enkelt inga tydliga vägar till en lösning. Många exempel kan ges på de kunskapsproblem som är förknippade med politisk styrning. I vår tidigare anförda antologi visas exempel på hur svårt det är att till exempel bygga upp utvecklingsländers ekonomier och politiska institutioner med riktat bistånd utan tillräcklig information och återkoppling. Det leder lätt till att insatserna får oavsiktliga konsekvenser. Andra exempel, tagna från vår antologi, är den brasilianska regeringens försök att skapa en blomstrande inhemsk varvsindustri när den inhemska industrin inte hade de förutsättningar som krävdes för att lyckas. Den brasilianska forskaren André Alves från São Paulos universitet visar här hur industrin först blomstrade men att man underskattade kostnaden för att bygga upp kompetens och förmåga inom sektorn som visade sig vara för höga. Man försökte återuppbygga en industri som hade gått i graven på 1970-talet och resultatet blev i slutändan ett kostsamt fiasko.

Under 2024 har ett flertal tidigare prisade gröna satsningar uppvisat betydande svårigheter. Ett av de mest omfattande stödpaketet som betalades ut under EU:s nya kris- och omställningsramverk var faktiskt riktat mot Northvolts bygge i Heide, Tyskland. Northvolt-

koncernen kom emellertid att drabbats av omfattande problem under 2024. Den planerade fabrik i Borlänge med tusentals arbetstillfällen tvingades lägga ner. Bara något år tidigare hade socialdemokraten Karl-Petter Thorvaldsson hänvisat till Borlänge som ett bevis på att Sverige höll på att bli en supermakt inom batterier. Under slutet av våren 2024 uppdagades också att Northvolt i Skellefteå drogs med produktionsproblem och växande förluster. Situationen förvärrades ytterligare under sensommaren och hösten 2024. Ett flertal stora uppsägningar kom att genomföras och bolaget var konkursmässigt i mitten av oktober samma år. Skuldsättning och förluster gjorde då att situationen framstod som svårhanterlig.

Exemplet med Northvolt är förvisso taget ur en delvis svensk kontext, men med framtida överstatliga satsningar på EU-nivå kan dylika exempel utgöra en illustration av de problem som kan uppstå. Det bör också understrykas att Northvolt har varit ett europeiskt prestigeprojekt som erhållit betydande resurser från Europeiska investeringsbanken (EIB).

Många beslutsfattare inom den politiska sektorn har med andra ord sällan den information som krävs för att utforma omfattande projekt på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Många av de problem och svårigheter som är kopplade till – aldrig så välmenande – storskaliga statliga satsningar upptäcks ofta först efter att man försökt genomföra dem. Även människor med en genuin vilja att utforma eller genomföra satsningar som de tror ska vara till gagn för samhället har begränsade kunskaper och förmågor.

Det kan också vara svårt att avbryta projekt som senare visar sig vara misslyckade. Politiken kan fortsätta spendera stora summor på misslyckade projekt i hopp om att ytterligare resurser ska lösa problemet. Inom nationalekonomin kallas detta fenomen ibland för *sunk cost fallacy* som enkelt uttryckt innebär att det är lätt att kasta mer pengar efter redan misslyckade investeringar. Det finns en omfattande litteratur som visar på svårigheten för ansvariga beslutsfattare att avsluta projekt som går dåligt eller har misslyckats. Ett klassiskt exempel med politiska förtecken är det engelsk-franska prestigeprojektet Concorde (överljudsflygplan) där politiker fortsatte att satsa pengar trots att projektet var dömt att misslyckas. Faktum är att man

på engelska även använder termen *Concorde fallacy* för att beteckna just politikernas oförmåga att avsluta misslyckade projekt.

Utöver dessa problem kan det finnas intressegrupper som utövar påtryckningar på den politiska sektorn för att få olika former av (ekonomiska) fördelar, så kallad privilegiejakt (*rent seeking*). Starka och koncentrerade intressegrupper, som stora företag, fackföreningar och branschorganisationer, kan många gånger utnyttja sina nätverk och finansiella resurser för att påverka politiken – ofta inom områden där dessa intressenter har ett informationsövertag gentemot den politiska sektorn. Dessa aktörer kan då försöka påverka utformningen av sådant som regleringar, ersättningssystem och skattestrukturer till sin fördel. Det kan mycket väl bli så att ansvariga myndigheter blir indirekt styrda av de reglerade – i stället för tvärtom. Kraftigt och snabbt stigande resurstilldelning till olika områden från den politiska sektorn ökar rimligen utrymmet för och omfattningen av privilegiejakt.

Batteritillverkaren Northvolt, som diskuterats ovan, har tagit hem kreditgarantier på tiotals miljarder kronor. Dessa pengar hade kunnat hamna i andra bolag och i andra länder men riskkapitalisterna bakom satsningen har varit skickligare på att påverka politiken till sin fördel. På marknaden för politisk allokering av resurser är det inte sällan kontakter, lobbying och slughet som leder till mer pengar, och inte nödvändigtvis förekomsten av en lovande affärsidé. Professor Randall Holcombe från Florida State University har skrivit mycket om detta problem i sin forskning. Han har bland annat i en bok från 2018 analyserat och illustrerat det han kallar politisk kapitalism och där belyst de svårigheter som han menar att detta kan leda till. Med politisk kapitalism avser Holcombe ett system med privat ägande av företag som tjänar pengar genom att extrahera resurser ur offentlig sektor. Detta sker med hjälp av finansiering såsom bidrag och kreditgarantier men även genom regleringar och tullar. De tidigare illustrerade exemplen är inte problem kopplade till just Sverige eller Tyskland utan liknande problem riskerar att uppstå var som helst i unionen om man utökar styrning och resurstilldelning från Bryssel.

Om företag kan erhålla stora resurser genom att lobba för mer stödåtgärder har de starkare incitament att ägna sig åt detta i stället

för att producera och leverera värdefulla varor och tjänster till frivilligt betalande kunder på en konkurrensutsatt marknad. Under sådana omständigheter ökar sannolikheten att företag och organisationer blir ”bidragsentreprenörer”, det vill säga aktörer som lägger tid och kraft på att komma i åtnjutande av olika politiskt beslutade förmåner i form av bidrag och subventioner. I en studie från 2020 av Anders Gustavsson, Patrik Gustavsson Tingvall och Daniel Halvarsson från forskningsinstitutet Ratio visades att de företag i Sverige som systematiskt ansökte om och erhöll bidrag och stöd från staten tenderade att ha lägre produktivitet. Företag som får ”gratispengar” för (tekniska) högriskprojekt kan bli immuna mot risk, vilket i slutändan kan resultera i betydande förluster för samhället.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har också lyft fram risken att stora statliga satsningar i slutändan kan komma att bli utformade utifrån olika särintressens behov. Eftersom den politiska sektorn sällan är allvetande och mycket information ofta är lokal, fragmenterad och utspridd över hela samhället måste olika former av politiska satsningar tas fram i samspel och samverkan med redan etablerade intressenter. Det är därmed troligt att dessa kommer att få ett mycket stort inflytande över (resurstilldelnings) processen. Storskaliga satsningar tenderar därför att gynna särintressen eller institutionella entreprenörer och det kan finnas en tendens att politiken i stället för att fokusera på de samhälleligt mest värdeskapande projekten satsar på områden och industrier där det finns gott om utrymme för lobbying och klientism.

Denna fråga är dock mer mångfacetterad och det finns flera aspekter att ta hänsyn till. Som vi nämnde i inledningen av denna sektion kan det finnas goda argument för statliga ingripanden. Utan statsstöd hade till exempel inte flygplanstypen Airbus utvecklats och kunnat konkurrera med Boeing, vilket varit negativt för EU och för konkurrensen inom flygplansindustrin. Att med detta exempel argumentera för att användningen av statliga stöd bör expandera är emellertid att gå för långt.

Illustrativa exempel på misslyckade tekniska satsningar på grund av snedvridna incitament där staten trott sig ha förmåga att pricka rätt och försökt styra utvecklingen i en viss riktning kan mångfaldi-

gas. EU bidrog till exempel med 550 miljoner till Göteborg Energi för att försöka göra biogas ur grenar och kvistar. I slutändan kom detta senare projekt att kosta skattebetalarna uppåt två miljarder kronor inom ramen för det så kallade Gobigas-projektet. EU-medel gavs även till Skellefteå Kraft för att bygga en vindkraftsanläggning i form av Blaiken Vind. Bara några år efter invigningen tvingades bolaget skriva ner värdet på anläggningen med 500 miljoner. I Storbritannien startades bolaget Britishvolt, som i januari 2022 lovordades av den tidigare premiärministern Boris Johnson som en del av landets gröna industriella revolution. Bolaget fick statligt stöd, men bara ett år senare försattes företaget i konkurs och satsningen kvävdes därmed i sin linda. Utanför Europa kan man till exempel också nämna misslyckade politiska projekt för att framställa etanol från majs i USA. Utan stora offentliga bidrag hade dessa satsningar inte gjorts och resurserna hade kunnat användas till annat. Denna typ av felsatsningar riskerar att mångdubblas om EU avser att skala upp sin aktiva industripolitik på unionsnivå. Ju mer som man avser att satsa desto fler företag kommer att vilja komma i åtnjutande av dessa resurser och desto svårare blir det för politiker och byråkrater att verkligen hitta de långsiktiga vinnarna (såsom Airbus) bland alla potentiella bidragssökare.

När ett politiskt grundat beslut fattats om att genomföra en viss grön satsning innebär det i normalfallet att betydande resurser ställs till utvalda aktörers förfogande, i form av förmånliga lån, forsknings- och utvecklingsbidrag eller olika subventioner. Tillgången till dessa resurser kommer att påverka aktörernas beteende och beslut. Många (stora) företag kan systematiskt utnyttja sådana politiska tilldelningar och bli mindre försiktiga i sina investeringsbeslut – ett scenario som kan leda till ökad moralisk risk (så kallad *moral hazard*). Moralisk risk uppstår när en aktör har incitament att öka sin riskexponering därför att en stor del av kostnaden för risken bärs av någon annan (vilket i det här fallet ofta innebär stat och kommuner).

Alla de risker som har tagits av ledning och ägare av ovannämnda Northvolt har till exempel varit täckta av kreditgarantier från Riksgälden och EU:s olika institutioner såsom Europeiska investeringsbanken. En kreditgaranti innebär i korthet att staten inte kräver

tillbaka lånen om låntagaren kommer på obestånd, det vill säga om företaget inte kan betala sina skulder. Risken överförs på någon annan än den som tagit risken, vilket lätt leder till att företag kan bli oförsiktiga med vilka risker de tar på sig. Förekomsten av riktade bidrag och billiga lån kan också innebära att lokalpolitiker frestas att ge sig in i en teknologi med begränsad potential.

Europeiska revisionsrätten har också i ett antal kritiska rapporter diskuterat de stödåtgärder som EU använt sig av och godkänt. Revisionsrätten konstaterar att det finns flertal problem och systematiska brister i hur pengarna fördelas och används. De föreslår också att en mängd förbättringar måste genomföras. Baserat på dessa rapporter framstår det som om EU saknar förmågan att exakt bedöma vad man ska satsa på, inte har resurser att kontrollera att pengarna verkligen används på tilltänkt sätt och saknar möjligheten att utvärdera om satsningarna faktiskt gjort nytta (och överstiger kostnaderna). Det förefaller helt enkelt som att EU inte är moget för en omfattande och aktiv grön industripolitik av det slag som många politiker i mitten av 2020-talet börjat marknadsföra. Förespråkare skulle här kanske säga att förhållandena är otillräckliga men att tid och ökade resurser gör att det kommer att fungera bättre i framtiden. Innan denna framtid infinner sig är vår bedömning dock att EU bör vara restriktiv med denna form av politik.

Behovet av (över)statlig styrning

Om det finns så pass många problem med en aktiv, centralstyrd och selektiv industripolitik som vi hävdar att det finns belägg för – den må ha en grön inriktning eller ej – kan man fråga sig varför intresset för denna typ av politik har ökat så markant under 2020-talet. Forsknings- och innovationspolitik har traditionellt sett handlat om att hantera marknadsmisslyckanden knutna till att ny kunskap har drag av en kollektiv nytta. En kollektiv nytta är en vara vars konsumtion är icke-exkluderbar och icke-rivaliserande, vilket betyder att flera kan ha glädje av den samtidigt och att det är svårt att hindra en aktör från att göra bruk av den. Ny kunskap kan också ha så kallade

positiva externa effekter, vilket förenklat kan sägas innebära att den samhällsekonomiska nyttan av ny kunskap är större än den enskilda nyttan för de som tar fram kunskapen. Den traditionella synen har varit att staten bör öka utbudet av forsknings- och teknikorienterade aktiviteter i samhället, men att den inte bör styra inriktningen alltför mycket. Valet av teknologier och investeringar bör i stället lämnas över till de enskilda företagen och branscherna själva, det vill säga till marknaden.

Denna idé om behovet av ett främst mer generellt stöd har sedan finanskrisen 2008 fått börja ge vika för idén om en mer aktiv stat. Förespråkare menar att staten och den politiska sektorn behöver och har kompetens att mer direkt och selektivt styra inriktningen av investeringar mot vad som anses vara det samhällsekonomiskt bästa. Argument för aktiv industripolitik har tidigare ofta varit kopplade till utvecklingsekonomier och har, enligt förespråkarna, varit ett sätt att påskynda dessa länders upphämtning gentemot rikare länder. Detta är ett mindre relevant argument för EU, men har använts i en asiatisk och latinamerikansk kontext.

Andra argument som i mitten av 2020-talet allt oftare används av de som förespråkar en mer aktiv och selektiv politik inom EU är att osäkerhet och risker är för stora för att ny (miljö)teknik och nya lösningar ska kunna utvecklas utan statligt stöd. Att överföra risken till den politiska sektorn är dock inte oproblematiskt. Faran är att den privata sektorn tar på sig för mycket risk och att allt för många privata aktörer investerar pengar i projekt som i slutändan inte visar sig vara livskraftiga. Problemen med moralisk risk, som diskuterades i tidigare sektioner, är också överhängande.

Ytterligare argument för en aktiv industripolitik är kopplade till att man vill utveckla självförsörjning inom nyckelsektorer som kan behövas vid framtida krig och kriser. Statligt jordbruksstöd vilar bland annat delvis på detta senare argument. De ändrade geopolitiska förutsättningarna i mitten på 2020-talet har gjort att argumentet om självförsörjning har börjat användas även om andra sektorer. Behovet av en egen nationell eller europeisk basindustri att luta sig tillbaka mot framstår efter att spänningarna mellan de olika ekonomiska blocken accelererat efter millennieskiftet som alltmer önskvärd – inte

minst av säkerhetspolitiska skäl. Den som vill läsa mer om dessa aspekter kan ta del av Johannes Jarlebrings eller Hannes Lenks kapitel i denna bok och deras diskussion om ”öppen strategisk autonomi.”

Men det finns även miljöaspekter kopplade till denna fråga. Om EU, till att börja med, ska ha höga miljömål kan det tala för införandet av så kallade miljötullar där importvaror från länder utanför EU beläggs med tullar motsvarande den fördyring som de ökade miljökraven medför. EU har också som en del av den strategi benämnd fit-for-55 infört en gränsjusteringsmekanism för koldioxid (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, också kallad CBAM).

Riskerna med en ambitiös protektionistisk EU-politik av detta slag är dock inte obetydliga. Till att börja med riskerar det att öppna upp för lobbying från industri som vill skydda sina egna intressen från konkurrens utifrån. I stället för att påskynda utveckling och omställning kan det då leda till sin motsats om inte EU är vaksamt. Den ökade protektionismen riskerar också att leda till handelskrig och stängda gränser. Våra farhågor överensstämmer här med de problem som Johannes Jarlebring lyfter i sitt kapitel om att olika ”policy-entreprenörer” kan komma att försöka driva igenom sina agendor samt risken för ökade internationella motsättningar och handelskrig. I en rapport till Klimat- och näringslivsdepartementet från 2023 ställer sig miljöekonomen och professorn John Hassler från Stockholms universitet förstående till tanken bakom miljöavgifter, men lyfter också ett varnande finger just för att dessa kan komma att användas på ett sätt som skulle kunna betraktas som handelshinder.

Till allt detta tillkommer att Kina aktivt stöttar sin inhemska industri med olika former av subventioner och stödåtgärder. Men detta gäller inte bara Kina, även USA satsar alltmer offentliga resurser på att stötta den egna industrin. Bakom akronymen IRA (*Inflation Reduction Act*) och en förment vilja att bekämpa en för hög inflation döljer sig en uppsjö av riktade stödåtgärder för företag verksamma i USA. Givet att andra ekonomiska aktörer, såsom USA och Kina, alltmer använder sig av en politisk styrmodell som inbegriper denna typ av omfattande och aktiv industripolitik kan EU:s bästa svar vara att göra detsamma. Faktum är att EU:s tillfälliga kris- och omställningsramverk från 2023 kan ses som ett svar på USA:s uppskruvade

ambitioner inom detta område med ökade statliga stöd och interventioner. Även förordningen om nettonollindustrin (*Net-Zero Industry Act*) som EU antog 2023 kan ses som en reaktion på att USA lägger stora resurser på olika former av statsstöd riktat mot ny teknik och grön omställning. Denna förordning är en del av den europeiska gröna given och ska på olika sätt underlätta den gröna omställningen inom unionen.

Ett alternativ till att sätta upp handelsrestriktioner gentemot omvärlden skulle alltså vara att hoppa på denna kapplöpning med omfattande stöd till den inhemska industrin i ett försök att behålla jobb, kompetens och produktion inom unionens gränser. En realpolitisk invändning mot vår hållning handlar alltså om att Europa måste göra samma sak som USA och Kina för att inte tappa i konkurrenskraft. Kan man dessutom göra detta med gröna förtecken, tycks förespråkarna mena att man kan slå två flugor i en smäll.

Det finns en omfattande akademisk litteratur som diskuterar hur EU bäst ska svara upp mot de ändrade geopolitiska förändringarna som är inne på samma spår. Här kan till exempel kort nämnas forskning gjord av professorerna Pervez Ghauri från International Business Research Center i Storbritannien, Lars Oxelheim från Universitet i Agder och IFN samt Trond Randøy från Copenhagen Business School som bland annat menar att de ändrade förutsättningarna under 2020-talet har lett till att stater känner sig alltmer tvungna att använda statsstöd för att kunna behålla och skapa nya jobb. De massivt ökade statsstöden runt om i världen ses som det största hotet mot den liberala och öppna världsordningen som varit på plats sedan andra världskriget fram till dess att covid-19-pandemin bröt ut.

Risken med denna svarsstrategi är att man hamnar på ett slutande plan, där det hela tiden krävs att man bjuder över sina motparter i omfattningen av aktivt stöd för den inhemska etablerade industrin. Storföretag kan i denna situation mycket väl komma att ställa enskilda länder mot varandra vilket kan resultera i en tävling om vilka politiker som kan erbjuda mest statsstöd för att en viss verksamhet ska förläggas på en viss plats. På engelska använder man ibland termen *state-aid shopping* för fenomenet när storföretag ställer ekonomier mot varandra för att få ut så mycket stöd och bidrag som

möjligt. I slutändan är det troligen de största länderna som kommer att kunna erbjuda mest pengar. Konkurrensen snedvrids därmed till de mindre ländernas nackdel. Att lägga offentliga satsningar på EU-nivå skulle förvisso kunna minska denna form av konkurrens mellan de enskilda medlemsländerna inom unionen, men kampen om att ge störst stöd kommer då i stället stå mellan de stora ekonomiska blocken i världsekonomin. Frågan är då om vi har löst problemet eller bara flyttat det till en annan nivå.

Man kan också fråga sig om den inomeuropeiska huggsexan verkligen skulle minska om man lägger lejonparten av alla offentliga (miljö) satsningar på EU-nivå. EU kommer att bli tvunget att göra prioriteringar på vad man vill satsa på – det finns inte oändligt med resurser ens på EU-nivån. Olika medlemsländer skulle därmed troligtvis ligga på EU för att de satsningar som gynnar det egna landet mest är det som ska prioriteras.

Vår genomgång antyder därutöver att denna typ av satsningar löper stor risk att misslyckas. Den som undviker storskalig kombinerad miljö- och industripolitik kan mycket väl visa sig vara mer konkurrenskraftig när satsningarna i nästa skede visar sig fungera illa. Storskalig aktiv industripolitik framstår med andra ord som en riskfylld och dålig långsiktig strategi. Men den som är mer restriktiv med att använda subventioner och att ge olika stöd till sin inhemska industri kan i stället fokusera på andra delar av ekonomin och köpa övriga världens subventionerade produkter som insatsvaror. Lagg därtill de problem som Europeiska revisionsrätten diskuterat så framstår det som om hela EU:s politiska infrastruktur skulle behöva göras om innan man ens funderar på att ägna sig åt denna typ av storskalig aktiv industripolitik på överstatlig nivå.

Miljöpolitik som faktiskt fungerar

EU:s mål om klimatneutralitet är, minst sagt, en utmaning för Europa samtidigt som man pressas av Kina och USA på flera olika plan. Vi menar, baserat på de argument vi lagt ut i texten om i detta kapitel, att en mer toppstyrd ekonomi inte kommer att vara lösningen.

Europa riskerar med denna strategi att gå mot en alltmer centralstyrd detaljreglering med politiskt bestämda teknikval. Detta kan i förlängningen leda till en svällande administration där skattepengar förlösas i en allt större omfattning. I stället för att lyfta upp statsstöd på en högre nivå och expandera dess omfattning bör utvecklingen reverseras. EU varken kan eller bör bestämma vilka energislag och tekniska lösningar som tillhör framtiden.

Det gäller att hitta ett system som inte bygger på en direkt styrning där man försöker hitta vinnare. Att låta politiker och byråkrater försöka identifiera framtidens industrier, produkter och tekniska lösningar och styra ekonomin mot dessa genom omfattande stödåtgärder riktade mot utvalda riskkapitalister, företag och statliga institutioner är för svårt. Denna idé ställer allt för höga krav på vad den politiska sektorn har kompetens och förmåga att genomföra på ett effektivt sätt. Det behövs ett system där staten inte riskerar att låsa fast sig i specifika satsningar som sedan visar sig vara felinvesteringar som är svåra att reversera och som genererar stora förluster över tid för staten. Man bör eftersträva ett konkurrensneutralt system där det inte åläggs politiker att försöka välja ut framtida tekniska lösningar inom påstådda framtidsbranscher – oavsett grön inramning eller globala utmaningar.

Denna slutsats stämmer också väl överens med vad professor Fredrik Sjöholm från IFN redan understrukit i sitt kapitel i *Europa-perspektiv* från 2023. Här konstateras att det är högst osäkert om EU besitter den kompetens som krävs för att man med en omfattande och aktiv industripolitik framgångsrikt ska kunna styra utvecklingen framåt på ett ändamålsenligt sätt.

Politiker bör i stället eftersträva att införa ett rimligt och väl fungerande utsläppshandelssystem som ger privatekonomiska incitament i linje med vad som är samhällsekonomiskt försvarbart med hänsyn tagen till miljöeffekterna. Med ett sådant system på plats kan man med fördel i stället dra ner på direkta statliga investeringsstöd till privata aktörer. Detta är i linje med vad miljöekonomen och professorn John Hassler konstaterat i den tidigare anförda rapporten, där det slås fast att man kan vara mer restriktiv med centralstyrda offentliga satsningar om och när man har ett fungerande prissystem på plats.

Ett globalt välfungerande handelssystem med utsläppsrätter där alla nationer ingår måste på lång sikt utgöra grunden och basen för att komma tillrätta med dagens miljöproblem. Utnyttja marknadsekonomin inbyggda experimentlusta med en spelplan som är neutral men där miljöförstöringen är prissatt. Många företag ägnar sig kontinuerligt åt att pröva nya produkter och tjänster eller försöker imitera och förbättra befintliga. Det gäller att skapa ett institutionellt ramverk som premierar och underlättar denna process. Det låter inte så grandios och man kommer inte på förhand kunna säga exakt vilken eller vilka slutgiltiga lösningar som ska komma till rätta med miljöproblemen, eftersom politikerna inte har valt ut en specifik lösning som de riktar sina insatser mot.

Som vi nämnt tidigare är den traditionella nationalekonomiska synen att kunskapsgenerering, innovation och omstrukturering kan behöva stöttas politiskt på grund av förekomsten av positiva externa effekter och kollektiva nyttigheter. Men stödåtgärder bör i så fall sättas in på ett mer generellt och teknikneutralt sätt som inte snedvrider incitament på samma sätt. En idé är att använda sig av olika former av avdrag för forskning och utveckling i stället för bidrag. Dessa behöver inte snedvrida konkurrensen som riktade bidrag eftersom avdragen inte är riktade mot specifika företag eller tekniska lösningar. De kräver mindre offentlig administration och behöver, rätt utformade, inte förvränga riskkalkylerna hos företagen. Kritiker skulle anföra att riktade bidrag behövs och att de till exempel var nödvändiga för att Danmark skulle kunna bli världsledande inom vindkraft och Spanien inom solenergi. Vi ser dock att både dessa energikällor ännu under 2020-talets mitt har svårt att stå på egna ben och det kan diskuteras huruvida detta egentligen är exempel på lyckade satsningar.

Det behöver också göras långsiktiga investeringar i den underliggande infrastrukturen för att underlätta industrins omställning och investeringsvilja. Europa behöver bygga upp en bättre överföringskapacitet och nätinfrastruktur. Investerare måste kunna lita på att det finns tillräckligt med elkraft tillgänglig *när* den behövs och *där* den behövs. Andra, ofta återkommande förslag, handlar om att korta ledtider och tillståndprocesser (avreglering) och att öka transportkapaciteten generellt inom unionen. Utrymmet för ökad och kanske

koordinerad grundforskning borde vara en fråga uppe på agendan. Därutöver finns det en omfattande politisk risk som gör investerare tveksamma till att göra stora och omfattande investeringar. Politiska nycker och en plötslig entusiasm för en viss lösning kan snabbt förbytas till sin motsats. Det krävs transparenta, neutrala och långsiktigt stabila regler.

Faktum är att konventionell miljöpolitik i form av skatter, avgifter och regelrätta förbud har fungerat relativt väl i Europa. Utsläppen av växthusgaser har i EU-länderna minskat med 29 procent mellan 1990 och 2021. I 24 av 27 länder har det skett en nedgång, samtidigt har unionens BNP stigit med 62 procent. Det innebär att utsläppen per BNP-enhet har gått ner i alla medlemsländer. Resultaten stämmer även om man väljer att titta på de konsumtionsbaserade utsläppen. Dessa har minskat med 27 procent sedan 1990 och det har skett en reduktion i 22 av 27 EU-länder. Även luftföroreningarna har gått ner inom EU. 25 av de 26 uppmätta föroreningar som EU följt under perioden 1990–2021 har minskat. Nedgången för dessa är i snitt 61 procent och i relation till BNP, som ökat betydligt under perioden, är nedgången 76 procent.

Denna utveckling inger visst hopp, men det är viktigt att understryka att den inte har skett av sig självt. Vinstmaximerande företag måste hushålla med sina resurser då det ytterst innebär att de sänker sina kostnader. I den mån en förorening orsakar lidande för miljön behöver skatter, lagstiftning och förbud på olika vis kompensera för att marknadsmekanismen inte fungerar fullt ut. Här har EU haft en viktig roll att fylla. EU:s miljölagstiftning har bidragit till att giftiga ämnen har kunnat fasas ut över tid och det finns mycket att lära från den utveckling som ägt rum över flera decennier.

Avslutningsvis vill vi bara kort nämna den nermontering och avveckling av kärnkraft som vi kunnat se runt om inom unionen i till exempel Tyskland (som en del av deras strategi benämnd *Energiewende*). I efterhand framstår denna strategi som mindre lyckad och forskning från 2024 av professor Jan Emblemssvåg från Norges teknisk-naturvetenskapelige universitet har också visat att det hade varit bättre (både ur miljömässig och ekonomisk synvinkel) att behålla eller till och med bygga ut kärnkraften i Tyskland. Elförsörjning och

kärnkraft kan vara en fråga som skulle kunna lyftas upp till EU-nivå. Kärnkraft är dock också associerat med risker (i termer av till exempel olycksrisker och som potentiellt mål för terrorister) och vi lämnar åt andra att göra en djupare analys av denna fråga ur EU-perspektiv.

En grön framtid utan politisk kapitalism

Vi har med det här kapitlet belyst hur industripolitik och miljöpolitik har konvergerat inom EU. Miljöpolitik handlar inte längre enbart om att hantera utsläpp genom skatter, regleringar och regelrätta förbud. Miljöpolitik handlar också om att initiera och driva igenom storslagna industrisatsningar. Denna idé är inte helt oproblematiske. I stället för att låta de nationella stödpaketerna som med EU:s goda minne har expanderat på senare år lyftas upp och fortsätta växa på EU-nivå föreslår vi att unionen återgår till hur situationen var innan pandemin, med en restriktiv syn på politiskt stöd till specifika företag, branscher och länder.

Visst har det funnits exempel på lyckade statliga satsningar och initiativ och vårt kapitel ska inte förstås som att allt som politiker på ett eller annat sätt är involverade i är dåligt eller kommer att misslyckas. De ändrade geopolitiska förutsättningarna har också gjort att argumenten för en ökad statlig inblandning har stärkts. Vi menar emellertid att det finns betydande risker med denna strategi. Som vårt kapitel visar är det inte helt oproblematiske att låta den politiska sektorn med tillhörande byråkrati få expandera och diktera inriktning och utveckling av ekonomin på EU-nivå – oavsett om förespråkarna har aldrig så goda intentioner och vill svara upp mot framtida utmaningar.

Vår samlade bedömning baserat på vår egen och andras forskning ger vid handen att EU bör avstå ifrån att på unionsnivå bygga upp en omfattande administration som försöker kommandera fram en specifik grön omställning. Det är svårt att med framgång försöka peka ut var och hur ökade offentliga medel ska spenderas och vem som ska få tillgång till dem. Som vårt kapitel visar riskerar detta att misslyckas eftersom det ställer för höga krav på vad man kan förvänta

sig av den politiska sektorn. Baserat på de argument vi framför i detta kapitel hävdar vi att information, incitament och kompetens på EU-nivå inte är utformade för att framgångsrikt bedriva denna form av politiskt driven marknadsekonomi. Billiga lån och omfattande bidrag leder också till att risktänkandet sätts ur spel. Vi ser hur företag satt i system att ansöka om stödpengar, vilket i sin tur leder till snedvriden och orättvis konkurrens. Stora industristöd är dessutom sällan teknikneutrala. Om forskning kring en teknik får miljardsubventioner kommer dessa pengar att tränga undan annan teknikutveckling.

En alternativ väg framåt är att fokusera på lagstiftning och att få ett fungerande och heltäckande utsläppshandelssystem på plats. Traditionell miljöpolitik med regelrätta förbud och utfasning av miljörelaterade gifter i kombination med en ambitiös prissättning av miljöfarliga utsläpp och avfall är en konventionell väg som är väl värd att bygga vidare på och anpassa till de nya förutsättningar och krav som framtiden för med sig. Faktum är att en sådan politik har tjänat EU relativt väl under de senaste decennierna. Som nämnts tidigare i kapitlet har till exempel 25 av de 26 uppmätta luftföroreningar som EU mätt under perioden 1990–2021 minskat. Flera av dessa föroreningar, såsom bly och svaveldioxid, har gått ner med mer än 90 procent. Detta har skett genom en kombination av lagstiftning och teknisk utveckling. Politiken har ofta gått före, men har också agerat i harmoni med näringslivet som lyckats följa med och utveckla alternativa lösningar som varit kostnadseffektiva.

Om det behövs extra stimulanser för att påskynda utvecklingen bör allmänna avdrag användas i så stor utsträckning som möjligt i stället för riktade bidrag. Bidrag är sällan teknikneutrala. De är också föremål för administrativa kostnader som stora bolag i regel endast kan uppbåda och är därmed oförenliga med fri och öppen konkurrens. Specifika avdrag för olika former av utvecklingsarbete gällande miljöförbättrande teknik är en väg framåt som är mer förenlig med såväl teknikneutralitet som konkurrensneutralitet.

Valet och formeringen av branscher, industrier, produkter och tekniska lösningar ska genom utforskning, experimentering och förändring så långt som möjligt annars lämnas till de enskilda privata producenterna och konsumenterna på marknaden själva. Potentiella

lösningarna måste få konkurrera på en fri marknad med ett tekniskt neutralt regelverk utan favorisering via politiska aktörer och ingrepp. Vi menar att de geopolitiska och miljömässiga utmaningar som EU står inför, med få undantag, inte har ändrat på denna slutsats.

Källor och litteratur

För en närmare generell diskussion och bakgrund till problemet med en aktiv industripolitik hänvisar vi till vår antologi från 2024, *Moonshots and the New Industrial Policy* (Springer, 2024), som vi varit redaktörer för tillsammans med professor Magnus Henrekson från IFN. Antologin är fritt nedladdningsbar från nätet. Bokens föregångare, antologin *Questioning the Entrepreneurial State* med Karl Wennberg och Christian Sandström som redaktörer (Springer, 2022) kan också tjäna som en bakgrund till ämnet. Sandström har även författat en serie artiklar om misslyckade gröna satsningar som sedan låg till grund för boken *Gröna Bubblor* (Timbro, 2023). Under 2024, har han även tillsammans med Christian Steinbeck författat en serie analyser av vindkraftens ekonomi och lönsamhet publicerade i Affärsvärlden. Gällande samspelet mellan ekonomisk och miljömässig utveckling har Sandström publicerat en serie artiklar, rapporter och böcker på temat *Mer för Mindre* (Ratio, 2024) tillsammans med bland andra nationalekonomen Jonas Grafström. OECD har skrivit åtskilligt om innovationspolitik. I rapporten "The Design and Implementation of Mission-oriented Innovation Policies: A New Systemic Policy Approach to Address Societal Challenges" (OECD, 2021) diskuteras till exempel de problem (men även möjligheter) som kan uppstå vid omfattande statliga stödssystem såsom risken att en "mission" blir styrd av särintressen. Idén om en så kallad missionsorienterad innovationspolitik med en stat som bedriver aktiv industripolitik kan sägas ha fått sin renässans genom professor Mariana Mazzucato och hennes två böcker *The Entrepreneurial State* (Anthem Press, 2013) och *Mission Economy* (Penguin book, 2020).

Jeff Muldoon och Derek Yonai skriver också om problem med så kallad missionsorienterad innovationspolitik i artikeln "A Wrong

but Seductive Idea: Public Choice and the Entrepreneurial State” (*Journal of the International Council for Small Business* 4:4, 2023). I Anders Gustavssons, Patrik Gustavsson Tingvalls och Daniel Halvarssons artikel ”Subsidy Entrepreneurs: An Inquiry into Firms Seeking Public Grants” (*Journal of Industry, Competition and Trade* 20:3, 2020) diskuteras även problemen med omfattande subventioner till företag och dess konsekvenser. En klassisk artikel som diskuterar det som vi i huvudtexten benämnde *sunk cost fallacy* är ”The Psychology of Sunk Cost” (*Organizational Behavior and Human Decision Processes* 35:1, 1985) av Hal Arkes och Catherine Blumer. Problemet med Concorde-projektet diskuteras bland annat i ”The Sunk Cost and Concorde Effects: Are Humans Less Rational than Lower Animals?” (*Psychological Bulletin* 125:5, 1999) av Hal Arkes och Peter Hayton. Randall Holcombe utvecklade begreppet *political capitalism* i en serie artiklar samt i boken *Political Capitalism: How Political Influence is Made and Maintained* (Cambridge University Press, 2018). Holcombes tes är att politisk kapitalism är en distinkt form av samhällsskick där ägandet är privat och som regel syftar till vinster, men där företagen primärt extraherar resurser ur offentlig sektor snarare än att erbjuda varor och tjänster på en konventionell marknad.

Nationalekonomen John Hassler har på ett övergripande plan skrivit en ambitiös och läsvärd utredning om klimatomställningen i ljuset av EU:s nya strategi (*46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit-For-55*, Regeringskansliet 2023) – dock främst ur ett svenskt perspektiv. Europeiska revisionsrätten har släppt ett antal ”Särskilda rapporter” som granskar EU:s stödåtgärder närmare, såsom Särskild rapport nr 13, 14, 21, 22 från 2024. Fördelningen av statsstöd inom unionen diskuteras bland annat i ”The Use of Crisis State Aid Measures in Response to The Russian Invasion of Ukraine (Until End-June 2023)” (Europeiska kommissionen, 2024). Om nedläggningen av kärnkraft och dess ekonomiska och miljömässiga konsekvenser i Tyskland kan man mer konkret läsa om i en publicerad artikel ”What if Germany had Invested in Nuclear Power? A Comparison Between the German Energy Policy the Last 20 Years and an Alternative Policy of Investing in Nuclear Power” av Jan Emblemavåg (*International Journal of Sustainable Energy* 43:1, 2024).

Vad gäller akademisk forskning som diskuterar hur EU bäst ska svara upp mot de ändrade geopolitiska förändringarna kan nämnas bokkapitlet "The Changed Geopolitical Map: Implications for International Business Policy in a Sustainable Finance Perspective" ur boken *Handbook of International Business Policy* (Edward Elgar Publishing, 2024) med Philippe Gugler och Ana Tavares-Lehmann som redaktörer. Ett tidigare bidrag skrivet av Lars Oxelheim och Pervez Ghauri som också kan nämnas i sammanhanget är "The Race for FDI in the European Union" som är ett bokkapitel i boken *European Union and the Race for Foreign Direct Investment in Europe* (Elsevier, 2004) som de själva varit redaktörer för.

Richard R Nelsson anses vara en ledare inom det som kallas evolutionär ekonomi och har skrivit åtskilligt om innovationer och varför det kan vara svårt att lyckas med statlig styrning. I en av hans klassiska verk *The Moon and the Ghetto: An Essay on Policy Analysis* (Norton, 1977) och i en uppföljande artikel "The Moon and the Ghetto Revisited" (*Science and Public Policy* 38:9, 2011) diskuterar han varför stater kan lyckas med att sätta en man på månen men inte lösa andra mer "jordnära" problem som att utrota fattigdom och ghetton. På temat svårlösta problem kan vi lyfta fram Horst Rittel och Melvin Webber som introducerade termen "wicked problem" i artikeln "Dilemma in a General Theory of Planning" (*Policy Sciences* 4:2, 1973) som också nämndes i texten.