

Enheten för handel och bistånd
Malin Ljungkvist

Välj ett objekt.
2025-05-06 Dnr 2025/00664-2

Utrikesdepartementet

Yttrande över promemoria "Ett nytt finansieringsinstrument för samhällsnyttiga och utvecklingsfrämjande projekt i låg- och lägremedelinkomstländer"

Er referens: UD2025/04787

Sammanfattning

Kommerskollegium avgränsar, utifrån vårt ansvarsområde, yttrandet till förslagens förenlighet med EU:s regler om konkurrens och statligt stöd samt med Världshandelsorganisationens (WTO:s) regler om subventioner och utjämningsåtgärder.

Kommerskollegium ser ingen anledning att ifrågasätta bedömningen att agerandet är förenligt med EU-rätten. Samtidigt, i det fall ett svenskt företag får fördelar och gynnas ekonomiskt på ett sätt som sedan stärker dess konkurrenskraft inom EU kan det väcka frågor om statligt stöd. Kommerskollegium noterar att Upphandlingsmyndigheten skulle kunna ha värdefulla medskick i dessa frågor.

Förslaget väcker frågor om förenlighet med internationella handelsrättsliga åtaganden – särskilt enligt WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder (ASCM). Vår bedömning är att förslaget i sin nuvarande form kan innebära en WTO-rättslig risk.

Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Förenlighet med EU:s regler om konkurrens och statligt stöd

Kommerskollegium ser ingen anledning till att ifrågasätta bedömningen att agerandet är förenligt med EU-rätten.

Promemorian innehåller dock inte någon utvecklad argumentation om biståndsgivandets förenlighet med EUF-fördragets bestämmelser om statsstöd. I avsnitt 4.2.3 konstateras endast kortfattat att eftersom överenskommelsen om statsstödda exportkrediter som utarbetats inom ramen för OECD har införlivats i EU-rätten genom förordning (EU) nr 1233/2011 så är agerandet förenligt med EU:s regler om konkurrens och statligt stöd.

Bedömning och hantering av statsstöd görs med utgångspunkt i artiklarna 107-109 i EUF-fördraget. I förordning (EU) nr 1233/2011 saknas dock ett resonemang om hur OECD-överenskommelsen förhåller sig till dessa artiklar. Det framstår därför som ett något tunt resonemang att enbart med hänvisning till förordningen (EU) nr 1233/2011 konstatera att agerandet är förenligt med EU:s regler om konkurrens och statligt stöd.

I promemorian görs bedömningen att förslaget inte innebär att statligt stöd lämnas enligt EU:s konkurrensregler, vilket möjligen kan tolkas som att någon form av analys att biståndsmedlen inte skulle utgöra statsstöd enligt EUF-fördragets bestämmelser har gjorts men utan att redovisas. I det fall ett svenskt företag får fördelar och gynnas ekonomiskt på ett sätt som sedan stärker dess konkurrenskraft inom EU kan det väcka frågor om statligt stöd.

Kommerskollegium noterar att Upphandlingsmyndigheten skulle kunna ha värdefulla medskick i dessa frågor.

Förenlighet med WTO:s regler om subventioner och utjämningsåtgärder

Förslaget väcker frågor om förenlighet med internationella handelsrättsliga åtaganden – särskilt enligt Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om subventioner och utjämningsåtgärder (ASCM). Därtill hänvisas i remissen till att agerande inom ramen för OECD:s exportkreditarrangemang är förenligt med såväl EU:s som WTO:s regelverk, vilket kräver viss problematisering.

Utgångspunkten enligt WTO:s ASCM-avtal är att subventioner som ges av staten och som är direkt kopplade till exportprestationer är förbjudna enligt artikel 3.1(a). En exportkredit där återbetalningen täcks med biståndsmedel, och där det dessutom krävs att krediten ges av svenska statliga aktörer och kopplas till export av svenska varor, riskerar att betraktas som just en sådan förbjuden exportsubvention. Den potentiella fördelen för svenska företag, i kombination med finansieringsstrukturen, innebär att

både det finansiella bidraget och kopplingen till exporten enligt ASCM:s definition torde vara uppfyllt.

Mot detta anförs i remissen att åtgärden bör betraktas som förenlig med WTO:s regler i och med att OECD-arrangemanget tillämpas. Här behöver dock en tydlig distinktion göras. OECD:s så kallade Arrangement on Officially Supported Export Credits är ett icke-bindande internationellt avtal mellan främst OECD-länder, som syftar till att minska konkurrenssnedvridande statsstödd exportfinansiering genom harmoniserade minimivillkor för löptid, räntesättning och premiestruktur. Inom EU har arrangemanget införlivats genom förordning (EU) nr 1233/2011, vilket innebär att medlemsstaternas exportkreditverksamhet i praktiken ska följa OECD:s regler. Det är således korrekt att agerande i enlighet med arrangemanget normalt anses förenligt med EU:s regler om statligt stöd och konkurrens.

När det gäller WTO:s regelverk är bilden mer nyanserad. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse i ASCM-avtalet som gör undantag för åtgärder som följer OECD-arrangemanget. Arrangemanget är inte en del av WTO:s rättsordning och gäller inte för många WTO-medlemmar – särskilt utvecklingsländer – vilket innebär att det inte har någon automatisk "safe haven"-status. Däremot har WTO:s tvistlösningsorgan i vissa fall visat viss förståelse för att exportkrediter som uppfyller OECD-arrangemangets krav kan anses mindre snedvridande av handeln, vilket till viss del återspeglas i panelpraxis (bl.a. i målet Brazil – Export Financing Programme for Aircraft, DS46). Detta innebär dock inte att man med säkerhet kan åberopa arrangemanget som skydd i ett WTO-förfarande.

Det aktuella förslaget kombinerar exportkredit med biståndsmedel. En sådan konstruktion faller snarare inom ramen för "tied aid", vilket regleras i ett separat kapitel i OECD-arrangemanget. Bundet bistånd är tillåtet under vissa förutsättningar – särskilt om det avser låginkomstländer, om projektet inte kan finansieras kommersiellt och om det bedöms vara utvecklingsrelevant. Det krävs dessutom notifiering och transparens gentemot övriga medlemsländer. Det bör emellertid framhållas att OECD:s regler för "tied aid" i sig inte erbjuder något undantag från WTO-rätten. Om biståndet uppfattas som i praktiken villkorat av export från givaren, kan det ändå angripas inom ramen för WTO:s ASCM, särskilt av länder som inte omfattas av OECD-samarbetet.

Att andra givarländer tillämpar liknande modeller förändrar inte denna rättsliga bedömning. WTO-rätten bygger på ömsesidiga skyldigheter och möjligheten för varje medlemsstat att väcka talan mot andra medlemsstaters åtgärder. Sverige – och EU – skulle därmed kunna utsättas för en WTO-tvist om en annan medlem uppfattar konstruktionen som otillåten exportsubvention.

Mot bakgrund av ovanstående bör det understrykas att förslaget, i sin nuvarande form, innebär en WTO-rättslig risk. Särskilt bör kopplingen mellan exportkrediten och biståndsmedlen analyseras noggrant.

Ärendet har avgjorts av kommerseråd Anna Hallam i närvaro av ämnesråd Malin Ljungkvist, föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit ämnesråd Anna Graneli, utredare Mia Salborn Hodgson samt utredare Sophie Berner-Eyde.