

Enheten för handel och säkerhet
Magnus Andersson

REMISS
2025-04-24 Dnr 2025/00807-2

Försvarsdepartementet

Remissyttrande över promemoria Fö2025/00707 – Särskilda exportkreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten

1 Inledning

Kommerskollegium har beretts tillfälle att yttra sig över ovan nämnda promemoria. Yttrandet lämnas till Försvarsdepartementet i enlighet med anvisningarna. Kommerskollegium inskränker sina synpunkter till de frågor som ligger inom Kommerskollegiums uppdrag och verksamhetsområde – i huvudsak EU:s inre marknad, handelspolitik, WTO-rätt, exportrelaterade samt marknadsregler. Kommerskollegium redogör nedan för övergripande synpunkter och särskilda rättsliga frågor av relevans, och avslutar med en sammanfattande avslutning.

2 Övergripande synpunkter

Kommerskollegium instämmer i syftet att stärka möjligheterna till svensk export av försvarsmateriel till Ukraina. Det är av stor vikt att Ukraina kan tillgodogöra sig relevant utrustning i det rådande säkerhetsläget, och exportkreditgarantier framstår som ett ändamålsenligt verktyg för att underlätta sådan export. Kommerskollegium vill dock understryka vikten av att de föreslagna garantierna utformas i överensstämmelse med Europarätten och internationella handelsregler. I promemorian aktualiseras flera komplexa rättsfrågor – särskilt förenligheten med EU:s statsstödsregler, möjligheterna att åberopa säkerhetsundantag enligt EUF-fördraget och WTO-regelverket för produkter med dubbla användningsområden, riskerna förenade med att inkludera sådana dual-use-produkter samt frågan om överklagbarhet av beslut. Kommerskollegium anser att dessa aspekter bör beaktas för att säkerställa att åtgärderna kan genomföras rättsligt hållbart och effektivt. Nedan följer Kommerskollegiums syn på respektive fråga.

3 Särskilda rättsliga frågor

3.1 EU:s statsstödsregler

De särskilda exportkreditgarantierna innebär att staten (genom Exportkreditnämnden, EKN) kan ge ekonomiska garantier till företag för vissa exportaffärer. En sådan selektiv förmån från staten riskerar att utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF). I normalfallet måste statliga stödåtgärder anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan de får genomföras. I promemorian föreslås dock att garantierna genomförs skyndsamt och utan sedvanlig prövning om de är förenliga med EU:s statsstödsregler.

Kommerskollegium vill i detta sammanhang framhålla att FEUF:s säkerhetsklausul i artikel 346.1(b) skulle kunna utgöra grund för att undanta en stödåtgärd från statsstödsreglerna, men att dess tillämpning är snäv. Artikel 346.1(b) medger förvisso att en medlemsstat vidtar de åtgärder som anses nödvändiga för att skydda väsentliga säkerhetsintressen hänförliga till produktion av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel, förutsatt att åtgärderna inte försämrar konkurrensvillkoren för varor som inte är avsedda specifikt för militära ändamål. EU-domstolen har också fastslagit att undantaget i artikel 346 ska tolkas restriktivt.¹ Detta innebär att endast åtgärder kopplade till genuint militär materiel kan rättfärdigas med stöd av artikel 346 – åtgärder som rör produkter med civil användning eller dubbla användningsområden faller utanför undantagets räckvidd.

Europeiska kommissionen har i ett tolkningsmeddelande uttryckligen angett att enbart anskaffning av utrustning som är utformad och tillverkad för specifikt militära syften kan undantas från EU:s regelverk med stöd av denna bestämmelse.²

Kommerskollegium anser mot denna bakgrund att exportkreditgarantiernas utformning måste begränsas till att omfatta renodlat militär utrustning för att man säkert ska kunna åberopa artikel 346 utan att komma i konflikt med EU:s statsstödsregler. Om garantierna ändå skulle avse andra varor behöver åtgärden sannolikt anmälas till kommissionen för prövning enligt det ordinarie statsstödsförfarandet, till exempel inom ramen för det tillfälliga krisramverket med anledning av Rysslands invasion av Ukraina, för att undvika risken att stödet bedöms som otillåtet.

¹ Mål C-414/97 Kommissionen mot Spanien, EU:C:1999:463, punkterna 21–22: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0414>, mål C-157/06, Kommissionen mot Italien, EU:C:2008:588, punkterna 34–35: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0157>

² Europeiska kommissionen, Interpretative Communication on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement (COM(2006) 779 final): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0779> Jfr även mål C-615/10 Insinööri- ja Insinööri Oy, p. 35: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0615>

3.2 WTO-regler och säkerhetsundantag

Utöver europarätten måste Sverige beakta sina internationella åtaganden om statsstödd exportfinansiering och handelsreglerna inom Världshandelsorganisationen (WTO). Generellt sett är exportsubventioner förbjudna eller begränsade enligt WTO:s regelverk, exempelvis genom avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder (ASCM).³ Statsstödda exportkreditgarantier behöver normalt uppfylla villkoren i OECD:s avtal om officiellt stödda exportkrediter (Arrangement on Export Credits)⁴ för att anses acceptabla. I det aktuella fallet är emellertid den säkerhetspolitiska kontexten unik. WTO:s allmänna tull- och handelsavtal (GATT 1994)⁵ innehåller i artikel XXI en säkerhetsklausul som ger medlemsländerna rätt att vidta nödvändiga åtgärder för skydd av sina väsentliga säkerhetsintressen under bl.a. krig eller andra internationella kriser. Den ryska invasionen av Ukraina utgör utan tvekan ett ”krig eller annat internationellt nödläge” i den mening som avses i GATT artikel XXI(b)(iii). Det finns därför argument för att annars otillåtna stödåtgärder – såsom subventionerade exportgarantier – skulle kunna rättfärdigas med hänvisning till nationella och internationella säkerhetsintressen under rådande omständigheter. Samtidigt bör det framhållas att ett åberopande av GATT artikel XXI är ovanligt och har setts som en undantagsåtgärd i yttersta fall. En WTO-panel prövade för några år sedan tillämpningen av denna bestämmelse i en tvist och konstaterade att även om mycket lämnas åt medlemsländernas egen bedömning, så måste de objektiva kriterierna (existensen av krig eller nödläge, anknytning till väsentliga säkerhetsintressen samt att åtgärden vidtagits i detta sammanhang) faktiskt vara uppfyllda för att undantaget ska godtas.⁶ Kommerskollegium bedömer att stödåtgärder kopplade till försvarsleveranser till Ukraina i rådande krigsläge sannolikt skulle omfattas av säkerhetsundantaget i WTO – ett formellt klagomål från annat WTO-land ter sig dessutom mindre troligt i just denna situation – men vi vill ändå påpeka att en vid tolkning av säkerhetsundantag kan medföra långsiktiga risker. Det internationella handelssystemet vilar på ömsesidiga åtaganden, och en extensiv användning av nationella säkerhetsförbehåll kan underminera förtroendet för regelverket. Regeringen bör därför, om möjligt, utforma garantiprogrammet så att det ligger i linje med normala regelverk (t.ex. OECD-avtalet) i den utsträckning som säkerhetssituationen tillåter, och endast falla tillbaka på säkerhetsundantag som en sista utväg.

³ Avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder (ASCM, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures): https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf

⁴ Arrangement on Officially Supported Export Credits (rev. July 2023): <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5005>

⁵ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994): https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

⁶ WTO Panel Report – Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (DS512), stycke 7.101–7.103, dokumentnr WT/DS512/R: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/512R.pdf>

3.3 Dual-use-produkter (produkter med dubbla användningsområden)

Som nämnts ovan anser Kommerskollegium att inkluderingen av dual-use-produkter i garantiordningen är juridiskt problematisk. Dual-use-produkter (dvs. varor som kan användas både civilt och militärt, t.ex. viss elektronik, fordon, drönare m.m.) omfattas inte av artikel 346-undantaget om de inte är särskilt framtagna för militära ändamål.⁷ Om staten ger garantier för sådana varor kan det dessutom uppstå konkurrenssnedvridningar på civila marknader – till exempel skulle ett företag kunna använda den statliga förmånen för att stödja sin kommersiella verksamhet på den öppna marknaden, vilket strider mot syftet med försvarsundantaget.⁸

Kommerskollegium vill betona risken för s.k. spill-over-effekter: stöd som motiveras med försvarsnytta kan indirekt förbättra ett företags konkurrensläge även i civil produktion, särskilt när det gäller högteknologiska dual-use-sektorer⁵. Detta vore oförenligt med både EU:s regelverk (då konkurrensen inom EU snedvrids på områden utanför det militära) och WTO-reglerna (då stödet kan ses som en otillåten subvention för civil export). Kommerskollegium avråder därför från att låta de särskilda garantierna omfatta produkter med dubbla användningsområden, om det inte tydligt kan visas att varje sådan produkt är väsentlig ur försvarssynpunkt och att stödet inte kan gynna civila ändamål. En snäv avgränsning av garantierna till rent militär materiel minimerar de legala riskerna och ligger i linje med intentionen bakom det föreslagna undantaget.

3.4 Överklagbarhet av beslut

I promemorian föreslås att beslut om de särskilda exportkreditgarantierna inte ska vara möjliga att överklaga (jfr gällande 21 § i förordning 2024:102, som utesluter överklagande av EKN:s beslut enligt den förordningen). Kommerskollegium noterar att detta utgör ett undantag från vad som normalt gäller för förvaltningsbeslut. En utebliven möjlighet till överprövning motiveras sannolikt av behovet av snabb handläggning och det faktum att beviljande av garantier är en form av frivillig stödåtgärd där staten inte är skyldig att ge ett visst utfall. Kommerskollegium vill ändå understryka vikten av rättssäkerhet i handläggningen mot bakgrund av de komplexa krav som ställs i WTO-rätten och europarätten. När externa rättsmedel (som överklagande till allmän förvaltningsdomstol) inte finns tillgängliga, utöver ren rättsprövning, ökar kraven på transparens, konsekvent beslutsfattande och intern kontroll hos ansvarig myndighet. Regeringen bör säkerställa att det finns tydliga riktlinjer för EKN:s prövning av garantiansökningar samt eventuella möjligheter till omprövning internt, så att företag som får avslag åtminstone kan få beslutet motiverat och – i rimlig utsträckning – omprövat inom EKN. På så vis kan man balansera behovet av skyndsamhet med grundläggande krav på förutsebarhet och

⁷ Mål C-615/10, *Insinööritoimisto InsTiimi Oy*, EU:C:2012:324, se ovan. Kommissionens tolkningsmeddelande COM(2006) 779 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0779>

⁸ Jfr Wout De Cock, *“Do Belgium’s essential security interests justify the lack of a competitive tendering procedure for FN Herstal deal? It depends...”* (KU Leuven CCM Blog, 20 december 2023): law.kuleuven.be/law.kuleuven.be.

likabehandling. Kommerskollegium har i sak ingen invändning mot den föreslagna begränsningen av överklagbarheten i detta speciella fall, givet de särskilda omständigheterna och åtgärdens syfte. Det är dock angeläget att denna ordning följs upp och utvärderas, så att den inte får oavsedda negativa konsekvenser för förtroendet mellan företag och det allmänna.

4 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis tillstyrker Kommerskollegium att särskilda exportkreditgarantier inrättas för försvarsexport till den ukrainska staten, under förutsättning att de utformas inom ramen för gällande rätt eller med stöd av tydliga undantagsbestämmelser.

Kommerskollegium ser positivt på att Sverige bidrar till Ukrainas försvarsförmåga genom att underlätta exportaffärer, men vill betona att detta måste ske utan att undergräva EU:s regelverk för rättvis konkurrens eller WTO:s regelbaserade handelssystem. Vidare bör eventuella statsstödsaspekter hanteras öppet gentemot EU-kommissionen, alternativt klart motiveras under artikel 346 FEUF.

Kommerskollegium anser också att avsaknaden av överklagandemöjlighet ställer krav på stor aktsamhet och tydlighet i EKN:s beslutsprocess, för att upprätthålla förtroende och rättssäkerhet.

Kommerskollegium står till departementets förfogande för eventuella förtydliganden av ovanstående synpunkter.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Pernilla Trägårdh. Föredragande har varit utredaren Magnus Andersson.

Stockholm den 24 april 2025

Pernilla Trägårdh.

Enhetschef