

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Försvarsdepartementet

Yttrande över promemorian Särskilda exportkreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Förslaget i sin helhet syftar till att underlätta försvarsexporten till den ukrainska staten, vilket generellt torde gynna svenska företag. Flera delar är utförligt och väl beskrivna. Det saknas emellertid grundläggande information om berörda svenska företag. Det förekommer beskrivningar av vilka typer av produkter och tjänster som kan bli aktuella, men det saknas information om de företag som tillhandahåller dem. Regelrådet hade också önskat se en mer utförlig redovisning av förslagens påverkan på konkurrensförhållanden, särskilt beträffande produkter med dubbla användningsområden. Det hade även varit behövligt med en redovisning av särskilda hänsyn till små och medelstora företag vid reglernas utformning, behovet av speciella informationsinsatser samt hur och när konsekvenserna kan utvärderas.

Innehållet i förslaget

Det föreslås en ny förordning om exportkreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten. Förslagen innebär fastställande av villkor för utfärdande av kreditgarantier, såsom vilken typ av materiel som får omfattas, till vilka företag garantier får utfärdas, maxbelopp, avgifter och löptider för åtaganden. Exportkreditnämnden, EKN, föreslås bli behörig myndighet att utfärda statsgarantier enligt den nya förordningen.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Det anges att som ett resultat av det försämrade säkerhetsläget de senaste åren och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina sedan 2022 genomför flera länder ökade satsningar på försvaret. Rysslands fullskaliga invasion har lett till avsevärt ökade försvarsutgifter, framför allt för Ukraina som är i stort behov av stöd från omvärlden för att försvara sig. Efterfrågan på försvarsmateriel har ökat kraftigt, dels för att täcka behov i de stater som nu har börjat förstärka sin försvarsförmåga, dels med anledning av det pågående stödet till Ukraina. Många företag tvekar att ingå affärer i Ukraina, och i synnerhet med den ukrainska staten, på grund av de stora riskerna som är förenade med affärerna. Vidare kan statliga exportkreditgarantier för försvarsaffärer med Ukraina enligt gällande regelverk endast ställas ut i särskilda och mycket begränsade fall, och till en mycket hög avgift.

För att den ukrainska staten ska kunna nyttja försvarsindustrins förmåga och för att möjliggöra försvarsexportaffärer direkt med företagen har Ukraina efterfrågat Sveriges möjligheter att ställa ut exportkreditgarantier för att försäkra företagen för risken för utebliven betalning. Det anges att EKN i dag kan bevilja särskilda exportkreditgarantier för att täcka förluster vid exportaffärer med varor och tjänster till Ukraina om den verksamhet som exportaffären främjar har som huvudsyfte att bidra till ekonomisk och samhällelig utveckling och välfärd i Ukraina. De i promemorian föreslagna exportkreditgarantierna ska kunna beviljas för försvarsexport till den ukrainska staten i syfte att stödja Ukrainas militära försvarsförmåga. Sådana garantier kan inte anses ha som huvudsyfte att bidra till ekonomisk och samhällelig utveckling och välfärd i Ukraina. Därmed är förordningen (2024:102) om särskilda exportkreditgarantier för Ukraina inte tillämplig. Det föreslås därför ytterligare ett svenskt exportstöd som ska möjliggöra garantigivning för försvarsexportaffärer under nuvarande omständigheter. Det anges att förslaget ska ses som en del av det politiska, civila, humanitära och militära stöd till Ukraina som Sverige redan bidrar med.

Regelrådet bedömer redovisningen av problem och syfte godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det framgår av redovisningen att befintlig lagstiftning generellt inte medger garantigivning för försvarsexportaffärer till den ukrainska staten och att om inga förändringar görs behålls status quo.

Regelrådet bedömer redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren redogör relativt utförligt för överväganden kring de olika förslagen.

Såvitt Regelrådet kan bedöma skulle det kunna finnas alternativa lösningar som inte beskrivs, till exempel vilka typer av materiel som får omfattas, men utöver detta kan Regelrådet kan inte se att det skulle finnas några betydande alternativa lösningar som inte beskrivits i promemorian.

Regelrådet bedömer redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

Det anges bland annat att de produkter och tjänster som föreslås omfattas är krigsmateriel i enlighet med definitionerna av krigsmateriel i lagen (1992:1300) och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen). Förteckningen över vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd finns i bilagan till krigsmaterielförordningen. Med termen produkter med dubbla användningsområden (PDA) avses föremål tillverkade för civilt bruk, vilka även kan användas för tillverkning av massförstörelsevapen eller krigsmateriel. Exempel på PDA är kemikalier, mjukvaror, olika typer av konsulttjänster och ritningar för konstruktioner. Även tillhandahållande av tekniskt bistånd för krigsmateriel och PDA föreslås omfattas och kan därmed beviljas exportkreditgarantier. Tekniskt bistånd kan bl.a. handla om att bistå med utbildning i hur krigsmateriel ska användas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns värdefull information om vilka typer av produkter och tjänster som kan komma att omfattas. Det saknas emellertid en beskrivning av de företag som verkar inom dessa branscher i Sverige och som skulle kunna tänkas ansöka om de aktuella kreditgarantierna. Förslagsställaren borde enligt Regelrådet ha redovisat uppskattningar av hur många olika företag, och storleken på dessa, inom de olika berörda branscherna.

Regelrådet bedömer redovisningen av berörda företag bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Det föreslås att en exportkreditgaranti får avse ett belopp som motsvarar upp till 100 procent av de garanterade åtagandena. Exportkreditgarantin får dock endast avse det belopp som återstår efter att den ukrainska staten eller övriga medfinansierare betalat ett förskott på minst 30 procent av köpeskillingen till det exporterande företaget. Det anges vidare att en exportkreditgaranti får avse ett belopp som motsvarar upp till 100 miljoner kronor. Villkoren för en exportkreditgaranti ska utformas så att garantitagaren och EKN bär förluster proportionellt och på samma sätt. Garantitagaren ska betala en avgift för exportkreditgarantin som bestäms av EKN. Avgiften ska bestämmas i enlighet med de minimipremiesatser för kreditrisk som anges i punkt 21 i överenskommelsen om statsstödda exportkrediter (TAD/PG(2024)6) som utarbetats inom ramen för OECD och som tillämpas inom EU enligt förordning 1233/2011 om tillämpningen av vissa riktlinjer för statsstödda exportkrediter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av promemorian vad det är för typer av kostnader och intäkter som är aktuella för författningsförslaget. Det hade underlättat om förslagsställaren hade återgivit de premiesatser för kreditrisk som återfinns i OECD-överenskommelsen eller gjort andra typer av exempelberäkningar för att ge en bättre bild av förslaget.

Regelrådet bedömer dock redovisningen av kostnader och intäkter godtagbar.

Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Påverkan på konkurrens

Det anges att en exportkreditgaranti ska få utfärdas som ett komplement till utbudet av garantier på den privata marknaden och får normalt inte omfatta sådana förluster som företag kan få skydd mot genom vanliga transport-, brand- eller stöldförsäkringar eller liknande. Det förekommer även visst resonemang kring konkurrensaspekter i samband med beskrivningen av förslagets förhållande till bland annat EU:s statsstödsregler.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas en grundläggande redovisning av såväl berörda företag som den övergripande konkurrenssituationen mellan företag i Sverige, i förhållande till företag i andra EU-medlemsstater och globalt. Det gäller marknaderna och sådana företag som tillhandahåller krigsmateriel, men framför allt hade det varit behövligt med en mer utförlig beskrivning av konkurrenspåverkan avseende produkter med dubbla användningsområden. Det saknas vidare en närmare beskrivning av utbud av garantier på den privata marknaden som kan påverkas av det aktuella förslaget. Mot bakgrund av att medel för exportkreditgarantier begränsas av statsbudgeten hade det också varit önskvärt

med reflektioner kring beslutet att pröva och bevilja garantier i den ordning ansökningar inkommer. Sammantaget är informationen inte tillräckligt utförlig.

Regelrådet bedömer redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensen bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Såvitt Regelrådet kan bedöma saknas överväganden kring särskilda hänsyn till små och medelstora företag vid reglernas utformning och bedömer därför delaskikten bristfällig.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Det anges att den minimiavgift som företagen betalar för att erhålla garantin inkluderar EKN:s administrativa kostnader för att administrera och utfärda exportkreditgarantierna. Den del av avgifterna som överstiger EKN:s administrativa kostnader för garantierna, och de belopp som eventuellt kan återvinnas av EKN efter att ersättning för en förlust betalats ut, inklusive eventuella medel som kan erhållas för inlösen eller avyttring av säkerheter, ska betalas in på inkomsttitel. Genom detta förfarande för nettobelastningen på statsbudgeten så långt det är möjligt minskar genom att den del av avgifterna som överstiger EKN:s administrativa kostnader för garantierna, och de belopp som eventuellt kan återvinnas av EKN efter att ersättning för en förlust betalats ut, inklusive eventuella medel som kan erhållas för inlösen eller avyttring av säkerheter ska betalas in på inkomsttitel. Det anges att detta förfarande minskar nettobelastningen på statsbudgeten så långt det är möjligt.

Det framgår inte helt tydligt av promemorian vilka åtgärder som vidtagits för att begränsa förslagets kostnader och andra potentiellt negativa effekter för företag.

Såvitt Regelrådet kan bedöma är en redovisning av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader främst relevant i samband med avgifter för exportkreditgarantier. I detta avseende anges att avgiften ska bestämmas i enlighet med minimipremiesatserna i ovan nämnda OECD-överenskommelse och EU-förordning och att denna avgift inte ska vara lägre än minimipremiesatserna. Det framgår inte vilka minimipremiesatserna är, men av resonemanget framgår att EKN får gå utöver minimipremiesatserna.

Regelrådet kan inte tydligt utläsa huruvida förslagsställaren vidtagit åtgärder för att begränsa andra potentiellt negativa effekter. En sådan potentiellt negativ effekt skulle kunna härledas till konkurrenspåverkan för företag som eventuellt skulle kunna missgynnas av förslaget.

Samtantaget är redovisningen i dessa avseenden otillräcklig och Regelrådet bedömer den därför bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagen föreslås träda i kraft den 22 juli 2025. Det anges att Ukraina är i stort behov av försvarsmateriel, att exportkreditgarantier har efterfrågats av Ukraina och att det är angeläget att EKN så snart som möjligt får möjlighet att utfärda de föreslagna nya exportkreditgarantierna för den ukrainska staten, förutsatt att riksdagen beviljar medel för detta. Det anges vidare att den föreslagna verksamheten inte väsentligt skiljer sig från EKN:s ordinarie verksamhet och att myndigheten därför inte torde behöva någon längre förberedelsestid.

Det saknas redovisning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Mot bakgrund av att det nya regelverket föreslås träda i kraft mycket snart och att det är företag som inkommer med sina ansökningar till EKN först som kan gynnas av det nya regelverket är det viktigt att alla potentiellt berörda företag har tillräcklig information för att kunna uppfylla de krav som ett beviljande ställer. Därför är behovet av information till företag om de nya möjligheterna stort, inte minst till mindre företag som ofta inte har samma resurser för det administrativa förfarandet som en ansökan innebär och för sådana företag som kanske inte inser att deras produkter kan komma att omfattas, vilket särskilt torde gälla produkter med dubbla användningsområden.

Regelrådet bedömer redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunktpunkt för ikraftträdande godtagbar, men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Det saknas en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas och Regelrådet bedömer därför denna aspekt bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren bedömer att förslaget är i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler och för ett utförligt resonemang kring detta.

Regelrådet noterar samtidigt att även Kommerskollegium i sitt remissvar utförligt resonerar kring detta, men synes dra delvis andra slutsatser.

Regelrådet bedömer emellertid att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är tillräckligt transparent och utförlig och bedömer den därför godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

-

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 maj 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lars Silver och Roland Sigbladh.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Anna Stattin

Föredragande