



## Kommittédirektiv

### En utvecklad statlig försvarsexport och ett utvecklat exportstöd

Beslut vid regeringssammanträde den 3 oktober 2024

#### Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera regelverk, regeringens styrning och former för det statliga exportstödet på försvarsområdet. Utredaren ska föreslå hur formerna för den mellanstatliga försvarsexporten kan utvecklas och anpassas givet förändrade förutsättningar på marknaden, betydelsen av en försvarsindustriell bas och en förändrad svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur en systematiserad ordning för mellanstatlig försvarsexport kan beslutas, genomföras och följas upp,
- analysera hur väl exportstödet och regeringens styrning på området fungerar idag,
- analysera och utvärdera rådande ansvarsfördelning för finansieringslösningar vid mellanstatliga försvarsmaterielexportaffärer och vid behov lämna förslag på hur en finansieringslösning kan utformas,
- analysera och utvärdera om exportstödet bör prioriteras annorlunda eller utvecklas på annat sätt utifrån näringslivets förutsättningar att bidra till totalförsvaret och säkerhets- och försvarspolitiken i stort,
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 oktober 2025.

## Nya förutsättningar för försvarsexporten

Försvarsberedningen konstaterar i de båda rapporterna Allvarstid (Ds 2023:19) och Stärkt försvarsförmåga (Ds 2024:6) att säkerhetsläget i såväl Sveriges närområde som globalt präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Som ett svar på det har många länder har ökat sin försvarsbudget. Inte minst i Europa har Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina medfört att efterfrågan på försvarsprodukter har ökat väsentligt. Efterfrågan på försvarsmateriel är idag betydligt högre än vad industrier har kapacitet att producera. Utvecklingen visar på betydelsen av en stark försvarsindustriell bas. Obalansen mellan utbud och efterfrågan har lett till ett ökat fokus på försvarsindustriell kapacitet och försörjningssäkerhet. Försvarsmarknaden har som en konsekvens av det blivit mer transaktionsinriktad och antalet mellanstatliga exportaffärer ökar. För att korta ledtider och stärka incitamenten för att öka produktionskapaciteten, blir internationella samanskaffningar också allt vanligare. Följaktligen är försvarsexport i allt högre utsträckning liktydigt med internationella materielsamarbeten. För svensk försvarsindustri är det därför viktigt att exportstödet anpassas efter de förändrade förutsättningarna på marknaden, samtidigt som hänsyn tas till frågor om marknadstillträde, tillförseln av privat kapital och utvecklad samverkan mellan den civila sektorn och försvarssektorn. Det är också viktigt med konkurrens för en dynamisk marknad på området.

Sverige är sedan i mars 2024 medlem i Nato. Sveriges försvarsindustriella bas, ett innovativt och konkurrenskraftigt näringsliv samt ledande forsknings- och industriaktörer inom det framväxande teknikområdet bidrar till Natos resiliens och avskräckning. Natomedlemskapet får också konsekvenser för Sveriges samarbeten med övriga allierade. Dels bedrivs det inom Nato ett djupt och långtgående samarbete kring långsiktig förmågeutveckling, dels medför tillträdet till Washingtonfördraget förpliktelser när det gäller Sveriges stöd till övriga allierade. En fungerande försvarsmarknad och en god försörjning är nödvändig för att upprätthålla alliansens avskräckning. Försvarsexporten är i det här avseendet särskilt betydelsefull för allierades försörjning.

Flera initiativ har under de senaste åren tagits inom EU för att stärka den försvarsindustriella basen och det mellanstatliga försvarsmaterielsamarbetet. I mars 2024 presenterade Europeiska kommissionen den nya europeiska försvarsindustriella strategin (European Defence Industrial Strategy, EDIS). Vid sidan av EDIS har kommissionen föreslagit ett

försvarsinvesteringsprogram (European Defence Investment Programme, EDIP). Investeringsprogrammet har lanserats som ett förordningsförslag som bland annat inrymmer ett finansiellt instrument, ett juridiskt ramverk för gemensam anskaffning, ett regulatoriskt ramverk för försörjningstrygghet samt en styrelse för försvarsindustriell beredskap. Förslaget kommer att förhandlas under 2024, men antas kunna få betydande konsekvenser för försvarsmarknaden inom EU.

Trenden på försvarsmarknaden går mot fler internationella materielsamarbeten, gemensamma upphandlingar och mellanstatliga affärer. Kraven på statlig involvering ökar inom de marknadssegment som rör materielsystem av större och mer strategisk betydelse. Den statliga försvarsexportens betydelse för den svenska försvarsindustrins marknadstillträde innebär att det är viktigt att exportstödet och exportfrämjande anpassas efter de förändrade förutsättningarna på marknaden samtidigt som engagemanget inom försvarsexporten behöver återspegla våra strategiska utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Parallellt med detta behöver exportverksamheten ta hänsyn till frågor om marknadstillträde, tillförseln av privat kapital och utvecklad samverkan mellan den civila sektorn och försvarssektorn. Säkerhetsläget och den ökade betydelse som försvarsindustri- och försörjningsfrågorna fått till följd av det, innebär att försvarsexporten på ett mer påtagligt sätt än tidigare också påverkar försvars- och säkerhetspolitiska relationer.

### **Uppdraget att utveckla den mellanstatliga försvarsexporten**

Det globalt försämrade säkerhetspolitiska läget har medfört högre krav på försörjningssäkerhet i försvarsaffärer. Det har lett till en större efterfrågan på mellanstatliga affärer. Köparlandet ser ofta den säljande staten som en säkrare garant för försörjningen i krig än den enskilda leverantören.

Amerikas förenta stater är ett av få länder som har ett utvecklat system för mellanstatlig försvarsexport, så kallad Foreign Military Sales. Detta system är normsättande för mellanstatliga affärer i stora delar av världen och tar sin utgångspunkt i Amerikas förenta staters säkerhetspolitiska intressen. Svenska staten har hittills i första hand exporterat försvarsmateriel som inte längre behövs i statens verksamhet, bland annat stridsflygsystem och ubåtar. Ansatser till mellanstatlig export av nyproducerad materiel har gjorts i samband med större utvecklingsprojekt. Det finns också exempel på hybridmodeller där staten understöder exportaffärer genom bilaterala avtal,

eller i trepartsavtal med leverantör och köpare, eller där flera länder genomför en gemensam anskaffning.

Mellanstatliga exportaffärer påverkas av flera regelverk, bland annat det av EU-direktiv styrda upphandlingsregelverket och statsstödsregelverket, samt av reglerna om exportkontroll. Regeringsformen föreskriver att regeringen inte utan riksdagens medgivande får göra ekonomiska åtaganden för staten. Av regeringsformen framgår vidare att riksdagens godkännande krävs innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om liksom i fråga om bindande internationella överenskommelser som är av större vikt. Det ökade behovet av mellanstatliga affärer innebär att det behöver vara mer förutsägbart under vilka förutsättningar sådana affärer kan genomföras. Villkoren och formerna för mellanstatliga affärer inom försvarsexport behöver därför systematiseras och vid behov tydliggöras.

Utredaren ska därför

- beskriva dagens förutsättningar för mellanstatlig försvarsexport och vilka begränsningar som finns,
- analysera och värdera riskerna vid mellanstatlig försvarsexport samt föreslå hur dessa ska hanteras,
- föreslå hur en systematiserad ordning för mellanstatlig försvarsexport kan beslutas, genomföras och följas upp,
- vid behov lämna förslag till författningsändringar.

### **Uppdraget att utveckla det statliga exportstödet och exportfrämjandet**

Det statliga stödet är betydelsefullt för försvarsföretagens marknadstillträde och produktens trovärdighet. Exportstödet genomförs inom exportkontrollens ramar samt Försvarets materielverks och Försvarsmaktens resursmässiga förutsättningar. Verksamheten finansieras dels via anslag, dels via avgifter från företag som ansöker om och erhåller exportstöd. Exportstödet genomförs således genom riktade insatser mot specifika affärer.

Det finns även behov av generella främjandeaktiviteter i syfte att hjälpa företagen att nå marknaden och möjliggöra exportaffärer. Denna verksamhet bedrivs efter avvecklingen av Försvarsexportmyndigheten 2015 i liten

utsträckning av Försvarets materielverk. Därutöver genomför Sveriges Export- och Investeringsråd (Business Sweden) vissa aktiviteter, liksom branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen.

Den växande försvarsmarknaden, Sveriges Natomedlemskap, de ökade kraven på försörjningssäkerhet och det stora behovet av statlig inblandning medför delvis nya krav på utformningen av exportstödet och exportfrämjandet.

### **Roll- och ansvarsfördelningen för exportstöd och exportfrämjande behöver ses över**

Det statliga exportstödet och exportfrämjandet på försvarsområdet har över tid bedrivits på olika sätt. Från 2010 fram till dess avveckling 2015 ansvarade Försvarsexportmyndigheten för dessa verksamheter. Myndigheten företrädde även staten vid exportaffärer. När Försvarsexportmyndigheten avvecklades upphörde i stor utsträckning också statens generella aktiviteter för försvarsexportfrämjandet. Under senare år har denna verksamhet i viss utsträckning återupptagits av Försvarets materielverk.

Idag har Försvarets materielverk i sin instruktion till uppgift att bedriva exportstödande verksamhet inom försvarssektorn. Myndigheten ska, efter särskilt bemyndigande från regeringen, företräda staten vid förhandlingar och när internationella överenskommelser ingås som avser försäljning eller upplåtelse av materiel och tillhörande tjänster. Verksamheten ska bedrivas så att den bidrar till försvarets långsiktiga materielförsörjning eller i övrigt gynnar svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Försvarsmakten har i sin instruktion i uppgift att bedriva exportstödande verksamhet på uppdrag av Försvarets materielverk. Detta kan innefatta att bidra med användarkompetens och kunskap om operativa krav på produkterna, förevisa produkter och system samt tillhandahålla personal, utrustning, lokaler eller övningsfält för exportverksamheter. Försvarsmakten kan också vara referenskund genom att som användare visa hur produkten kan användas i den operativa verksamheten. Vidare har även Totalförsvarets forskningsinstitut i sin instruktion uppgiften att stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet.

Regeringen, Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna har en betydelsefull roll i exportstöd och exportfrämjandeaktiviteter på försvarsområdet.

Försvarsmarknadens starka koppling till säkerhets- och försvarspolitik innebär att större exportaffärer ofta förutsätter en grundläggande intressegemenskap, kontinuitet i den bilaterala dialogen och ömsesidigt förtroende på politisk nivå. Försvarsattachéorganisationen bidrar till utlandsmyndigheternas kapacitet att stödja försvarsexport.

Vid sidan av de statliga myndigheterna kan Business Sweden, som ägs av staten och näringslivet tillsammans, bistå försvarsföretagen med kunskap om lokala förhållanden på olika marknader. Business Sweden har ett export- och investeringsfrämjande uppdrag och driver bland annat utlandskontor på ett antal platser runtom i världen. I regeringens riktlinjebrev för 2024 har Business Sweden fått ett utökat uppdrag att främja försvarsexport.

Exportstödet och exportfrämjandet inom försvarsområdet är fördelat på flera aktörer med olika uppdrag och funktioner. Staten samlade intresse för ett starkt och effektivt exportstöd på försvarsområdet vilar på såväl försvars- och säkerhetspolitiska som ekonomiska intressen. Verksamheten ställer därför krav på ett effektivt och koordinerat agerande inom det statliga exportstödet och exportfrämjandet då det gynnar både Sveriges säkerhet och ekonomi.

Utredaren ska därför

- utifrån de förändrade förutsättningarna på försvarsmarknaden analysera hur väl exportstödet och regeringens styrning fungerar idag,
- analysera om exportstödet och exportfrämjandet på försvarsområdet bedrivs samordnat och effektivt,
- vid behov lämna förslag på åtgärder för att utveckla exportstödet, regeringens styrning samt roll- och ansvarsfördelningen mellan de berörda aktörerna.

**Exportstödet omfattning, utformning och inriktning behöver analyseras**

Statens exportstöd finansieras dels via anslag, dels via avgifter från företag som ansöker om och erhåller exportstöd. Det exportstöd som idag anslagsfinansieras genomförs genom kampanjer och syftar till att nå exportaffärer där mellanstatliga exportavtal eller mellanstatliga samarbeten kopplade till försvarsföretagens exportaffärer är en förutsättning.

Det avgiftsfinansierade exportstödet genomförs av Försvarets materielverk med stöd av övriga försvarsmyndigheter efter förfrågan från försvarsföretagen. Därutöver får det sökande företaget genom avgifter finansiera statens stöd med full kostnadstäckning.

Såväl det anslagsfinansierade som det avgiftsfinansierade exportstödet prioriteras efter bedömd försvarsnytta. Det innebär att det anslagsfinansierade exportstödet i praktiken främst riktas mot de större försvarsexportaffärerna. I betänkandet Materieförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet (SOU 2022:24) pekar Materieförsörjningsutredningen på risken för att staten genom bedömningsgrunden för exportstödet inte i tillräcklig utsträckning understöder mindre aktörer och export inom nya teknikområden. Genom denna ordning begränsas förutsättningarna för att få exportstöd. Det statliga exportstödet på försvarsområdet behöver utformas efter förutsättningarna på hela försvarsmarknaden.

Utredaren ska därför

- analysera hur väl finansieringen av exportstödet fungerar idag, även för små och medelstora företag, och vid behov lämna förslag på hur den kan utvecklas för att bli mer samhällsekonomiskt effektiv,
- analysera och utvärdera om exportstödet bör utformas och prioriteras annorlunda eller utvecklas på annat sätt för att näringslivet, inklusive små och medelstora företag, ska ha bättre förutsättningar att bidra till totalförsvaret och Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

### **Uppdraget att se över ansvaret för att erbjuda finansiering vid mellanstatlig försvarsexport**

Sveriges förhållandevis låga statsskuld och höga kreditvärdighet har inneburit att det under flera år funnits ett relativt stort intresse för finansieringslösningar vid större exportaffärer. Genom sådana finansieringslösningar kan betalningsplanen inom vissa ramar anpassas efter kundens behov, vilket väsentligt underlättar den ekonomiska planeringen för kunden.

AB Svensk Exportkredit (SEK) är ett statligt bolag som erbjuder finansiering till svenska exportföretag, deras underleverantörer och utländska kunder. I exportaffärer som sker direkt från leverantör till utländsk kund svarar SEK för att ställa ut lån. Ofta försäkrar sig exportföretaget också mot risken att

inte få betalt genom den statliga myndigheten Exportkreditnämnden (EKN). SEK:s och EKN:s verksamhet syftar till att understödja utvecklingen av svenskt näringsliv.

Finansieringslösningar är ofta en central del vid större exportaffärer. Det finns idag inget system hos SEK och EKN som stöder mellanstatliga försvarsmaterielexportaffärer. Försvarets materielverk kan erbjuda det köpande landet en finansiering som jämnar ut betalningarna över kontraktperioden. För det syftet har Försvarets materielverk en allmän kredit i Riksgälden för att säkerställa tillgång till nödvändigt rörelsekapital avsett för finansiering vid exportaffärer. Försvarets materielverk som upphandlande myndighet saknar dock en heltäckande kompetens för att självständigt ta fram och erbjuda finansieringslösningar i exportaffärer, inräknat kompetens att bedöma kreditrisker i den enskilda affären. Ofta nyttjar Försvarets materielverk kompetens hos Exportkreditnämnden för riskbedömning.

Utredaren ska därför

- analysera rådande ansvarsfördelning och utvärdera dess ändamålsenlighet och effektivitet för att utforma finansieringslösningar vid mellanstatliga försvarsmaterielexportaffärer och vid behov lämna förslag på hur en finansieringslösning kan utformas,
- analysera om finansiella ramar och befogenheter behöver anpassas till en eventuellt förändrad ansvarsfördelning,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Vid utformningen av förslagen ska utredaren särskilt beskriva förhållandet till samarbetsländer och allierade och effekterna på svensk materieförsörjning, näringsliv och arbetsmarknad.

Utredaren ska i utredningsarbetet även utgå från exportkontrollregelverkets befintliga utformning och vid behov analysera konsekvenserna av detta.



Om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, ska utredaren lämna förslag på finansiering inom respektive myndighets befintliga anslagsram.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska föra en dialog med och inhämta synpunkter från Försvarets materielverk, Försvarmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Inspektionen för strategiska produkter, AB Svensk Exportkredit, Exportkreditnämnden, Business Sweden, Riksgäldskontoret, Verket för innovationssystem samt branschorganisationerna Säkerhets- och försvarsföretagen och Branschorganisationen för små och medelstora företag inom svensk försvarssektor.

Utredaren ska även inhämta kunskap om och redovisa hur andra relevanta länder, exempelvis Storbritannien, Tyskland och Frankrike, bedriver försvarsexportstöd och försvarsexportfrämjande.

Om det bedöms ändamålsenligt och ryms inom tiden för uppdraget, får utredaren ta upp och lämna förslag i andra frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, till exempel Strategin för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft (UD2023/01758) och En modern exportkontroll i ljuset av Natomedlemskapet (dir. 2023:161).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 oktober 2025.

(Försvarsdepartementet)