

Försvarsexportinitiativ

För gemensam säkerhet

Betänkande av 2024 års försvarsexportutredning

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:16

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1493-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1494-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Pål Jonsson

Regeringen beslutade den 3 oktober 2024 (dir. 2024:95) att en särskild utredare ska utvärdera regelverk, regeringens styrning och former för det statliga exportstödet på försvarsområdet. Samma dag förordnades f.d. ambassadören Pär Ahlberger som särskild utredare.

Utredningen har haft två anställda, fem sakkunniga och sju experter. Den 1 december 2024 anställdes enhetschefen Helén Leijon som huvudsekreterare och dagen därpå verksjuristen Viktoria Klevenparr Ahlfors som sekreterare. Den 4 mars förordnades som sakkunniga kanslirådet Marcus Hallberg, kanslirådet Mari Magnusson, departementssekreteraren Jacob Skogsborg, kanslirådet Magnus Stuxberg och ambassadören Erik Widman samt som experter kommendören Mats Agnéus, programchefen Niklas Grybe, seniore rådgivaren Fredrik Hassel, affärsansvarige David Lindström, gruppchefen Kristian Orrbeck, försvarsexperten Isam Salih och affärsjuristen Carl-Michael Schlyter.

Utredningen, som antagit namnet 2024 års försvarsexportutredning, överlämnar härmed betänkandet *Försvarsexportinitiativ För gemensam säkerhet* (SOU 2026:16). Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i mars 2026

Pär Ahlberger

Helén Leijon
Viktoria Klevenparr
Ahlfors

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Summary	23
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till förordning om exportverksamhet på försvarsområdet.....	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd	32
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti	33
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.....	34
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:1230) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.....	35
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten	36
2 Uppdraget och hur det utförts.....	37
2.1 Utredningens uppdrag.....	37
2.2 Regeringens motiv för utredningen.....	38

2.3	Utgångspunkter och avgränsningar.....	38
2.4	Utredningens arbetsformer	40
2.5	Centrala begrepp	40
2.6	Betänkandets disposition	42
3	Utgångspunkter och förändrade förutsättningar för försvarsexport	45
3.1	Inledning	45
3.2	Försvars- och säkerhetspolitiska utgångspunkter	45
3.2.1	Den försvarsindustriella basen är nödvändig.....	46
3.2.2	Staten behöver säkra företagens tillgång till andra länders försvarsmarknader	49
3.2.3	Samarbete sker inom EU och Nato	53
3.2.4	Försvarsexport förutsätter en effektiv exportkontroll	56
3.2.5	Utveckling av statens syn på försvarsexport	59
3.3	Försvarsmarknadens särdrag.....	62
3.3.1	Särskilda förutsättningar på försvarsmarknaden	63
3.3.2	Nationell och internationell försvarsmarknad	67
3.4	Försvarsföretagens förutsättningar	69
3.4.1	Försvarsföretag i Sverige.....	69
3.4.2	Samhällsekonomiska effekter av försvarsindustri	72
3.4.3	Förutsättningar för försvarsföretagens export.....	73
3.4.4	Försvarsföretagens export	75
3.4.5	Branschorganisationer	77
3.5	Internationell utblick	78
3.5.1	Storbritannien.....	78
3.5.2	Frankrike	80
3.5.3	Tyskland	81
3.5.4	USA	82

4	Exportstöd och exportfrämjande	85
4.1	Inledning.....	85
4.1.1	Innehållet i detta kapitel.....	86
4.2	Historik	87
4.2.1	Utvecklingen 1945–2010.....	87
4.2.2	Behov av ny myndighet?	88
4.2.3	Försvarsexportmyndigheten.....	91
4.2.4	Statskontorets utvärdering.....	94
4.3	Statens exportstödjande verksamhet	97
4.3.1	Regeringens och Regeringskansliets roller och uppgifter	98
4.3.2	Försvarsmyndigheternas roller och uppgifter	105
4.3.3	Finansiering av exportstödet	117
4.3.4	Utredningens analys och bedömning.....	123
4.4	Statens näringslivsfrämjande verksamhet	133
4.4.1	Främjande är en kärnuppgift inom utrikesförvaltningen	134
4.4.2	Främjande bedrivs av många aktörer.....	138
4.4.3	Åtgärder för ökad exportfinansiering	145
4.4.4	Utredningens analys och bedömning.....	146
5	Statlig försvarsexport och finansiering.....	151
5.1	Inledning.....	151
5.1.1	Ökad efterfrågan.....	152
5.1.2	Innehållet i detta kapitel.....	154
5.2	Statlig försvarsexport.....	154
5.2.1	Riksdagens finansmakt.....	155
5.2.2	Riskhantering och krav på affärsmässighet.....	159
5.2.3	Olika fall av statlig försvarsexport.....	161
5.2.4	Regeringens traktatmakt.....	165
5.2.5	Beredningsprocessen	172
5.2.6	Förhandling och genomförande	175
5.2.7	Bi- och multilaterala samarbeten	178
5.2.8	Utredningens analys och bedömning.....	179

5.3	Exportfinansiering	190
5.3.1	Det svenska exportfinansieringssystemet	191
5.3.2	Kan finansiering ingå i ett samlat svenskt exporterbjudande?	196
5.3.3	Beslut om underskridande av CIRR-nivåer i vissa fall	205
5.3.4	Utredningens sammanfattande bedömning	207
6	Ett försvarsexportinitiativ	209
6.1	Ett svenskt försvarsexportinitiativ bör lanseras under 2026	209
6.1.1	Den säkerhetspolitiska betydelsen av försvarsföretagen har stärkts	210
6.1.2	Statens exportrelaterade verksamhet behöver stärkas	213
6.1.3	Ett samlat och offensivt agerande är tidskritiskt	215
6.2	En tydlig struktur	217
6.2.1	Styr strategiskt för ökad förutsägbarhet	218
6.2.2	Tydliggör uppdragen till försvarsmyndigheterna	225
6.3	Samordning och långsiktighet	230
6.3.1	Prioritera försvarsexport inom handelsfrämjandet	231
6.3.2	Etablera en systematisk ordning för det statliga arbetet med försvarsexportaffärer	234
6.3.3	Genomför analyser för en samlad bild	240
6.3.4	Förstärk Regeringskansliets organisation	242
6.3.5	Stärk Försvars- och säkerhetsgruppen	244
6.4	En affärsnära och offensiv inriktning	245
6.4.1	Bedriv verksamheten affärsnära	246
6.4.2	Stärk det riktade exportfrämjandet	246
6.4.3	Öka närvaron hos allierade och partners	248
6.4.4	Tillskjut resurser genom omprioritering	249
6.5	Största möjliga utväxling av resursbasen	250
6.5.1	Förändra personalpolitiken	250

6.5.2	Genomför utbildningssatsningar för statliga aktörer	251
6.6	Stärkt exportfinansiering	252
6.6.1	Klargör tillämpningsområdet för aktuella förordningar	253
6.6.2	Utöka samverkan mellan FMV, SEK och EKN	254
6.6.3	Utred beslutsmandat för underskridande av CIRR	255
7	Konsekvenser	257
7.1	Konsekvensutredningens innehåll	257
7.1.1	Författningskrav	257
7.1.2	Tillkommande och preciserade krav i utredningsdirektivet	258
7.1.3	Avgränsning	258
7.2	Förslaget och vilka som berörs	259
7.2.1	Förslagets övergripande syfte	259
7.2.2	Berörda aktörer	260
7.3	Konsekvenser och bedömningar	262
7.3.1	Konsekvenser för staten	262
7.3.2	Konsekvenser för enskilda	263
7.3.3	Övriga bedömningar	264
7.4	Sammanfattande bedömning	266
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	267
9	Författningskommentar	269
9.1	Förslaget till förordning om exportverksamhet på försvarsområdet	269
9.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd	288
9.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti	289

9.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk...	290
9.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2024:1230) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut	291
9.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten	291

Referenser	293
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:95.....	303
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:85.....	313
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2026:8.....	315

Förkortningar

BNP	Bruttonationalprodukt
Business Sweden	Sveriges export- och investeringsråd
CIRR	Commercial Interest Reference Rate
DPD	Försvarspolitisk direktör (Defence Policy Director)
EDA	Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency)
EDIP	Det europeiska försvarsindustriella programmet (European Defence Investment Programme)
EDIS	Den europeiska försvarsindustristrategin (European Defence Industrial Strategy)
EKN	Exportkreditnämnden
EKR	Exportkontrollrådet
EU	Europeiska unionen
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt
FMS	Foreign Military Sales
FMV	Försvarets materielverk
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FSG	Försvars- och säkerhetsgruppen
FXM	Försvarexportmyndigheten
ISP	Inspektionen för strategiska produkter

LoI	Avsiktsförklaring (Letter of Intent)
LUFS	Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet
LUFS-direktivet	EU:s upphandlingsdirektiv på försvars- och säkerhetsområdet
MoU	Memorandum of Understanding
NAD	Försvarsmateriældirektör (National armament director)
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen (North Atlantic Treaty Organization)
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PDA	Produkter med dubbla användningsområden
RFI	Request for Information
RFP	Request for Proposal
SEK	Aktiebolaget Svensk Exportkredit
SME	Små och medelstora företag
SME-D	Branschorganisationen för små och medelstora företag inom svensk försvarssektor (The Swedish Association of Small and Medium Size Enterprises in Defence and Security)
SOFF	Säkerhets- och försvarsföretagen
WTO	Världshandelsorganisationen (World Trade Organization)

Sammanfattning

Utvecklingen hittills och behovet av förändring

Förändrade förutsättningar på försvarsmarknaden

Säkerhetsläget globalt och i Sveriges närområde präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Det råder en kraftigt ökad efterfrågan på försvarsmateriel, samtidigt som produktionskapaciteten inom många delar av försvarsmarknaden påtagligt underskrider behovet. Materiel behövs för utveckling och vidmakthållande av den militära förmågan och för fortsatt stöd till Ukraina.

Det försämrade säkerhetsläget, obalansen mellan utbud och efterfrågan samt Sveriges inträde i Nato har lett till förändrade förutsättningar på försvarsmarknaden. Gemensamma anskaffningar och internationella materielsamarbeten har blivit vanligare som ett sätt att öka produktionskapaciteten men även för att främja militär samverkan och interoperabilitet mellan allierade och partnerländer. Efterfrågan på mellanstatliga försvarsaffärer med statlig finansiering har ökat.

Flera initiativ har tagits inom EU för att stärka den försvarsindustriella basen och det mellanstatliga försvarsmaterielsamarbetet, inte minst genom färdplanen för försvarsberedskap 2030. Sverige har ett ansvar att bidra i det arbetet och stärka vår gemensamma säkerhet.

Sverige har en unik position som en av de främsta försvarsindustriationerna i Europa och som ett av världens mest innovativa länder. Svensk försvarsindustri är en strategisk resurs såväl för Sverige som våra allierade och parter. Företagen bidrar i betydande utsträckning till nationens ställning som högteknologisk och innovativ samtidigt som de skapar tillväxt och sysselsättning. För att Sveriges position inom dessa områden ska kunna värnas krävs att försvarssektorn fortsätter växa och utvecklar sin innovations- och konkurrenskraft.

Exportstödet och exportfrämjandet på försvarsområdet

Försvarets materielverk bedrev i början på 2000-talet exportfrämjande och exportstödjande verksamhet i begränsad omfattning. Under åren 2010–2015 ansvarade Förvarsexportmyndigheten för exportstöd, exportfrämjande och statlig förvarsexport.

Försvarets materielverk har i dag det samlade ansvaret för statens exportstödjande verksamhet på försvarsområdet. Den exportstödjande verksamheten ska, enligt myndighetens instruktion, bidra till försvarets materielförsörjning och dess operativa förmåga eller i övrigt vara till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik.¹ Försvarets materielverk har inte formellt i uppgift att bedriva en analys- och inriktningsverksamhet med årliga redovisningar till regeringen såsom Förvarsexportmyndigheten hade. Den exportstödjande verksamheten förutsätter dock att visst analysarbete sker, varför detta bedrivs i begränsad omfattning. Myndigheten har sedan budgetåret 2025 åter i uppgift att utveckla formerna för exportfrämjandet på försvarsområdet. Arbetet ska ske i samverkan med Business Sweden som har i uppdrag att främja försvarsmaterielexport, huvudsakligen inriktat på små och medelstora företag.²

Det finns ingen generell definition av vad som avses med exportfrämjande och exportstödjande verksamhet på försvarsområdet. Utredningen har valt att definiera *exportfrämjande* på försvarsområdet som aktiviteter som genomförs i syfte att stärka generella möjligheter till export och *exportstöd* som aktiviteter som genomförs i syfte att stärka ett företags specifika möjligheter till en exportaffär. I vissa fall kan svenska staten driva ett exportstödjande arbete i form av en strategisk kampanj. En *exportkampanj* bör enligt utredningens uppfattning avse exportstödsaktiviteter som genomförs om det är av särskild strategisk betydelse för svenska försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

Utredningen menar att dagens verksamhet är fragmenterad och bedrivs utan tydlig strategisk inriktning. Detta riskerar att begränsa försvarsföretagens utvecklings-, innovations-, produktions- och på sikt även konkurrensförmåga.

¹ 3 § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

² Regeringen (2025) *Riktlinjer för budgetåret 2026 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet* s. 5.

Förutsättningar för statlig försvarsexport

I Sverige genomförs försvarsexportaffärer med andra stater som utgångspunkt av det tillverkande företaget, det vill säga, genom en *business to government*-relation. Det förekommer dock att svenska staten, av olika skäl, genomför exportaffärer av försvarsmateriel. Affärsrelationen betecknas då som en mellanstatlig relation, stat till stat; *government to government*. Vi använder uttrycket *statlig försvarsexport* som beteckning på en mellanstatlig affär där svenska staten agerar säljare och exportör.

Statlig försvarsexport kräver riksdagsbeslut inom ramen för budgetprocessen. Beslutsformen är inte anpassad för en affärsdriven process med korta anbudstider.

Ett svenskt försvarsexportinitiativ för gemensam säkerhet

Sverige bör maximera sina ansträngningar för att öka försvarsexporten till allierade och partners. En stärkt materielsamverkan med allierade och partners lägger grund för tillitsfulla, långsiktiga bilaterala relationer samt skapar tillväxt och sysselsättning. Det är angeläget att försvarsexporten ökar för att stärka den försvarsindustriella basen och den gemensamma försvarsförmågan. För detta krävs ett starkt statligt exportstöd i Sverige, motsvarande de försvarsindustristrategier som lanserats av europeiska allierade.

Det nuvarande statliga främjandet präglas av fragmentering, reaktivitet, bristande resurser och en osäkerhet kring hur insatserna bör utformas. För att öka försvarsexporten behövs ett affärsnära, konkurrenskraftigt och långsiktigt främjande av Sveriges internationella försvarssamarbeten, omfattande innovation, materielsamarbeten, handel och investeringar, med tillvaratagande av hela den svenska resursbasen. Utmaningen är betydande och ett strategiskt utformat och samlat statligt främjande är en nödvändig förutsättning för framgång. Att uppnå detta utgör den största utmaningen för statens handelsfrämjande i modern tid och är tidskritiskt.

Det statliga exportstödet och främjandet inom försvarsområdet behöver tydliggöras, breddas och fördjupas i flera avseenden, för att möta marknadens starkt ökade komplexitet. Arbetet behöver anpassas till hela försvarsmarknaden och ske i nära samverkan med

hela den svenska resursbasen. Sammantaget ställer detta nya krav på utformningen och genomförandet av de statliga insatserna.

Utöver ett utvidgat behov av direkt exportstöd till försvarsföretag ökar behovet av att kunna hantera fler affärer mellanstatligt. Gemensamma eller koordinerade upphandlingar blir allt vanligare och det etableras nya strukturer och incitament för samarbeten inom EU och Nato. Sverige saknar i dag tydliga former för statlig försvarsexport. Detta begränsar förutsättningarna för att effektivt möta allierades och partners önskemål och behov, och minskar möjligheterna att nå exportframgångar. Det finns därför starka skäl för att etablera en systematiserad ordning för detta.

Utredningen föreslår att ett första samlat svenskt försvarsexportinitiativ lanseras under 2026. Målet är att stärka statens insatser för att möta marknadens ökade behov, till nytta för svenska intressen och för gemensam säkerhet med allierade och partners. En samlad försvarsexportsatsning kommer vara av stor vikt för hela sektorn, inte minst för att stärka exportmöjligheterna för små och medelstora företag och bidra till framtagning och tillämpning av nya teknologier.

Det föreslagna försvarsexportinitiativet syftar till att etablera en systematiserad ordning för det statliga exportstödet och främjandet, inklusive former för statlig försvarsexport och försvarsindustriellt samarbete. Initiativet omfattar en svensk kraftsamling med operativa förslag under perioden 2026–2030, vilka sammantaget syftar till att skapa en tydlig struktur, samordning och långsiktighet, affärsnära och offensiv inriktning samt största möjliga utväxling av resursbasen. Initiativet kan ses som ett stöd vid implementeringen av de strategier som regeringen presenterat under senare år, däribland försvarsindustristrategin, den strategiska inriktningen för försvarsinnovation, försvars- och säkerhetsstrategin för rymden och utrikeshandelsstrategin.

Försvarsexportinitiativet bör tillföras resurser för att få ett nödvändigt och kraftfullt genomslag. För etablerande av *Team Sweden Defence & Security* föreslås att trehundra miljoner kronor allokeras inom utgiftsområde 6 under perioden 2026–2030. Övriga satsningar, i form av förändrade och utökade arbetsuppgifter för Regeringskansliet och berörda myndigheter, föreslås inledningsvis finansieras inom respektive myndighets befintliga anslagsram. Utökade ambitioner därutöver kräver en utökad resurssättning.

En tydlig struktur

En strategisk inriktning för statens samlade arbete med försvarsexport

Försvarsexportverksamheten, och särskilt den statliga försvarsexporten, är politisk till sin natur. För att verksamheten ska kunna inriktas på det sätt som ger bäst nytta för Sverige behöver flera olika intressen vägas samman. De försvars- och säkerhetspolitiska intressena behöver vägas samman med utrikespolitiska intressen, men även med näringslivs-, forsknings- och arbetsmarknadspolitiska intressen. Främjandet av försvarsexport och internationellt försvarssamarbete omfattar en större grupp aktörer. Främjandet präglas i dag av komplexitet och bristande samordning.

Utredningen bedömer att försvarsexport genomgående ska prioriteras i det främjande som omfattas av utrikeshandelsstrategin. För att myndigheterna ska kunna bedriva sitt arbete effektivt och på ett relevant sätt behövs en nära dialog med den politiska nivån. Utredningen föreslår en ordning som utgår från att regeringen årligen, eller löpande efter behov, anger en inriktning för statens samlade exportrelaterade verksamhet inom försvarsområdet, med särskild betoning på behov och utformning av den statliga försvarsexporten.

Som underlag för inriktningen behövs en gedigen analys av förutsättningarna. Utredningen föreslår att ett sådant analysarbete genomförs av Försvarets materielverk, med stöd av Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut, av utlandsmyndigheter och inom Team Sweden.

Frågor om statlig försvarsexport berör riksdagens finansmakt och kräver beslut i statsbudgeten. Utredningen har inte kunnat hitta något självklart svar på frågan om det finns, eller går att till skapa, ett enklare förfarande för riksdagsbeslut om statlig försvarsexport.

En ny förordning anger former för arbetet

Försvarsmyndigheternas uppgifter med avseende på försvarsexport är knapphändigt beskrivna i respektive instruktion. Utredningen föreslår att formerna för försvarsmyndigheternas arbete ges en tydlig rättslig inramning och föreskrivs samlat i en ny förordning om export-

verksamhet på försvarsområdet, som komplement till myndigheternas instruktioner. Fördelarna med en samlad reglering är flera, såsom ökad tydlighet, transparens och förutsägbarhet. Det betonar betydelsen av verksamheten och ger ökad status.

Utredningen föreslår att förordningen preciserar vad som ingår i den exportverksamhet som myndigheterna ska utföra, i form av samordning, analys och prioritering, exportfrämjande, exportstöd, exportkampanj och statlig försvarsexport. Vidare att verksamheten utgör ett strategiskt arbete som ska bedrivas affärsnära, inom de begränsningar som exportkontrollregelverket innebär, i syfte att främja, stödja och bedriva export på försvarsområdet till nytta för Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen. Den strategiska inriktning utredningen föreslår skapar förutsättningar för aktörerna att agera samordnat och målinriktat.

Utredningens förslag innebär att uppdraget till Försvarets materielverk vidgas och ges större utrymme inom organisationen. Betydligt mer fokus läggs på ett proaktivt analys- och prioriteringsarbete samt på samordning med övriga aktörer. Försvarsmakten ges ett självständigt ansvar för exportverksamhet, inom ramen för myndighetens huvuduppgifter. Totalförsvarets forskningsinstituts roll inom verksamheten tydliggörs, med fokus på analys. Kriterierna för avgiftsuttag tydliggörs.

Statligt kampanjarbete för en viss exportaffär bör, liksom i dag, bedrivas bara för exportaffärer av särskild strategisk betydelse. Frågan om, på vilket sätt och av vilka skäl staten involverar sig i en kampanj, och i förlängningen i en statlig försvarsexport, har tydlig politisk karaktär. Utredningen menar att det behövs en tydligare politisk styrning i detta avseende och föreslår att beslut om att inleda och avsluta en kampanj fattas av Försvarsdepartementet.

Försvarets materielverks uppgift att, efter bemyndigande från regeringen, förhandla om och ingå avtal om statlig försvarsexport föreslås kombineras med ett utpekat ansvar att hantera förfrågningar från andra stater.

Samordning och långsiktighet

Team Sweden Defence & Security etableras

Konceptet Team Sweden utgör en framgångsrik modell för samverkan mellan regering, myndigheter, näringsliv och andra aktörer i syfte att stärka svenska företag på exportmarknaderna. Utredningen föreslår att *Defence & Security* etableras som ett nytt temaområde inom Team Sweden. Ett framåtlutat arbete inom Team Sweden lägger nödvändig grund för nationell samordning.

Utredningen föreslår att *Team Sweden Defence & Security* ges i uppdrag att

- fastställa en målbild för 2026–2030 i form av prioriterade marknader och försvarsmaterielsamarbeten, inklusive rymddomänen, nya teknologier och försvarsinnovation,
- presentera en plan för det riktade exportfrämjandet för åren 2026–2030,
- årligen sammanställa analyser av internationella samarbetsmöjligheter och utmaningar samt
- årligen sammanställa rapporter om Sveriges position vad avser indikatorerna i EU:s färdplan för försvarsberedskap 2030.

Business Swedens uppdrag inom handelsfrämjande förstärks

Business Sweden har i dag ansvar för exportfrämjande inom ramen för utrikesförvaltningens ansvarsområde. Utredningen föreslår att detta ansvar även ska omfatta försvarsexport, i linje med befintligt statligt uppdrag och tjänsteportfölj. Samverkan med Försvarets materielverk är central.

Business Sweden har redan ett viktigt engagemang, omfattande delegationer inom försvars- och säkerhetsområdet, regionala informationsmöten i Sverige och hantering av intressen för direktinvesteringar inom försvarssektorn. Utredningen föreslår att detta arbete utvidgas och säkerställs genom erforderliga resurser. Försvar och samhällssäkerhet bör lyftas fram som ett nytt och prioriterat fokusområde för Business Swedens främjandeinsatser.

Business Sweden erbjuder genom tjänsten *Business Support Services* kontorstjänster och lösningar för att hantera företags administration, redovisning, HR- och lönefrågor. Utredningen föreslår att Business Sweden lyfter fram små och medelstora försvarsföretag inom detta erbjudande, inriktat mot på företagsetableringar i allierade länder och partnerländer. Vidare bör en försvarsexporthandbok tas fram, riktat särskilt mot små och medelstora företag.

Regeringskansliets organisation förstärks

Samordnarfunktionen för försvarsmaterielexport vid Utrikesdepartementet bör tillföras nya tjänster med uppgift att samordna utrikesförvaltningens exportfrämjande. Utredningen föreslår att det sker i form av ett kansli med en handfull medarbetare med huvudmannaskap inom departementet för bi- och multilaterala säkerhets- och försvarssamarbeten, omfattande kampanjer, de små och medelstora företagens internationalisering och *Team Sweden Defence & Security*.

Ansvar för att utveckla en strategisk inriktning av de mellanstatliga affärerna och försvarsexporten, jämte beslut om och deltagande i exportkampanjer, bör stärkas och renodlas inom Försvarsdepartementet. Utredningen föreslår att det etableras en exportsamordnande funktion på Försvarsdepartementet, nära länkad till den nationella försvarsmaterieldirektören.

Försvars- och säkerhetsgruppen utvidgas

Försvars- och säkerhetsgruppen (FSG) behöver präglas av tydligare samordning, roller och mandat. Utredningen föreslår att FSG organiseras som strategiska land- och kampanjspecifika grupper på en beslutsfattande nivå, med deltagande av Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Försvarets materielverk, Försvarsmakten och berörda försvarsföretag. Samordnaren för försvarsmaterielexport vid Utrikesdepartementet bör ges ett utvecklat mandat som ordförande för gruppen, med försvarsmaterieldirektören vid Försvarsdepartementet som medordförande.

En affärsnära och offensiv inriktning

En affärsnära inriktning

Utformningen av de statliga insatserna för att stärka försvarsexporten behöver genomsyras av ett affärsnära förhållningssätt. Utredningen föreslår att detta regleras i föreslagen förordning. Med ett affärsnära agerande avses operativt och konkurrensinriktat arbete från statens sida, i tät samverkan med försvarsföretagen, i syfte att nå exportaffärer. Den föreslagna regleringen utgår från kravet på att statlig försäljning ska ske affärsmässigt men får här en mer anpassad betydelse.

Ett offensivt genomförande

Försvarsexportinitiativet bör tillföras resurser för att få ett nödvändigt och kraftfullt genomslag, direkt relaterat till företagens mål och verksamhet. Utredningen föreslår att för *Team Sweden Defence & Security* allokeras sammantaget trehundra miljoner kronor inom ramen för utgiftsområde 6 under perioden 2026–2030 för riktat exportfrämjande. Denna satsning borde möjliggöra i storleksordningen 15 svenska montrar vid försvarsmässor, 25 bilaterala försvarsmarknadsdagar och ett tiotal försvarsindustridelegationer till allierade och partners, med ett större inslag av små- och medelstora företag.

En affärsnära och offensiv inriktning av det statliga exportfrämjandet kräver ökad närvaro i allierade länder och partnerländer. Utredningen föreslår initialt en förstärkning av utlandsmyndigheterna i Berlin, Bryssel, Kiev, London, Ottawa, Paris, Warszawa och Washington, anpassad efter pågående satsningar och lokala förhållanden. Förstärkningen skulle primärt utgöras av försvarsindustriattachéer vid utlandsmyndigheternas försvarsavdelningar och försvarsfrämjandekontor vid utlandsmyndigheternas handelsavdelningar. Sammantaget skulle dessa skapa breda försvarsmarknadshubs, i tillägg till redan befintliga personella resurser.

Utredningen föreslår även satsningar inom ramen för verksamheten vid Business Sweden och Svenska institutet.

Största möjliga utväxling av resursbasen

Den föreslagna satsningen på främjande involverar nya aktörer, samarbeten och sektorer. Flera aktörer inom det föreslagna *Team Sweden Defence & Security* saknar nödvändig kompetens om försvarsmarknadens förutsättningar. Utbildningsbehovet inom såväl stat som näringsliv är betydande. Utredningen föreslår att det genomförs ett antal utbildningssatsningar för statliga aktörer, anpassade efter respektive målgrupp, samt att personalpolitiken riktas om för att möjliggöra offensiva satsningar.

Stärkt exportfinansiering

Ett statligt finansieringserbjudande vid statlig försvarsexport skulle främja svensk försvarsexport och öka det svenska erbjudandets konkurrenskraft. Utredningen föreslår att ett erbjudande om statlig försvarsexport ska kombineras med ett erbjudande om exportfinansiering genom exportkrediter och exportkreditgarantier, när så är relevant. Det svenska finansiella erbjudandet vid statlig försvarsexport bör administreras och finansieras av Aktiebolaget Svensk Exportkredit och försäkras genom exportkreditgarantier utfärdade av Exportkreditnämnden. För detta behöver gemensamma arbetsformer tas fram mellan Försvarets materielverk, Aktiebolaget Svensk Exportkredit och Exportkreditnämnden.

Summary

The Government has appointed an inquiry to evaluate the regulatory framework, governance and forms for state support for defence exports. The inquiry's remit has included proposing a systematic approach for deciding on, implementing and following up defence exports between states. The remit has also entailed analysing how well export support and the Government's governance function today, and analysing and evaluating current financing solutions for export transactions between states and, if necessary, submitting proposals. Lastly, the remit has involved evaluating whether export support should be enhanced based on the business sector's ability to contribute to total defence and security and defence policy in general.

The inquiry notes that the Swedish defence industry is a key component in the defence of Sweden, its Allies and partners. The Swedish defence industry also makes a substantial contribution to Sweden's position as a high-tech, innovative nation and creates growth and employment. Moreover, its security policy value has increased following Russia's full-scale invasion of Ukraine.

To safeguard Sweden's position as one of the foremost defence industrial nations in Europe, the defence sector must continue to grow and enhance its competitiveness and ability to innovate. Innovative technology with defence and security benefits is vitally important. More companies are needed to satisfy the needs of the armed forces and to be able to supply qualified defence materiel and services to Allies and partners. Sweden's consolidation of efforts at domestic level creates the necessary conditions to take an active and leading role in international cooperation. By doing so, Sweden is contributing to strengthening the defence industrial base of Europe and NATO.

Sweden has a responsibility to contribute to the EU's defence readiness roadmap and, like other significant defence industrial

nations in Europe, will increase exports to and cooperation with Allies and partners, which lays the foundations for trusting, long-term bilateral relations and creates growth and jobs. This requires additional state export support, corresponding to the defence industry strategies launched by European Allies.

Defence exports and international cooperation are key prerequisites for achieving the overall goal of strengthening Sweden's position as a leading defence industrial nation and ensuring collective security. Defence exports contribute to the supply of defence equipment to Allies and partners, and thus to Sweden's security and defence policy objectives. Robust industrial and technological cooperation with Allies and partners creates mutual dependencies, which in turn forms part of our security policy.

Sweden should maximise defence exports to and cooperation with Allies and partners within the framework of foreign and security policy and export control regulations. The challenge is significant, and strategically modelled state export support and broader promotion are necessary prerequisites for success.

The current model and scope of state export support and promotion are insufficient. A qualitative and quantitative leap is required, incorporating the greatest possible exchange of available resources in the shortest possible time. Achieving this is the greatest challenge for state trade promotion in modern times.

State initiatives need to be flexible in order to adapt to the size and export maturity of companies. In addition to a greater need for direct export support, the need to be able to manage more transactions between states is increasing. There are strong security and defence policy reasons for a systematic approach. As joint materiel projects become relevant for export, cooperation with Allies will deepen in third country markets.

It is important to create business-oriented, competitive and long-term export support, and promote Sweden's international defence industry collaborations using the entire Swedish resource base. This requires the clarification and strengthening of the structure, coordination and objectives of state initiatives.

The inquiry proposes the launch of Sweden's first comprehensive defence export initiative in 2026 entitled 'Defence Export Initiative – for our common security'. This will include operational proposals for the 2026–2030 period, and aim to support the implementation

of the Defence Industry Strategy, the Strategic Direction for Defence Innovation, the Government's defence and security strategy for space and Sweden's trade, investment and global competitiveness strategy.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om exportverksamhet på försvarsområdet

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns bestämmelser om försvarsexportverksamhet vid Försvarets materielverk, Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Exportverksamhet enligt denna förordning utgör ett strategiskt arbete som omfattar samordning, analys och prioritering, exportfrämjande, exportstöd, exportkampanj och statlig försvarsexport.

Inriktning

3 § Verksamhet enligt denna förordning ska bedrivas samordnat och affärsnära i syfte att främja, stödja och bedriva export på försvarsområdet till nytta för Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

Verksamheten ska bedrivas inom de begränsningar som exportkontrollregelverket innebär.

Verksamheten inriktas närmare genom särskilda regeringsbeslut och av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

4 § Försvarsmakten ska delta i exportverksamhet enligt denna förordning om den har resurser som är lämpliga och det inte allvarligt försämrar dess operativa förmåga.

Beslut om deltagande fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren har utsett till beslutsfattare.

Samordning

5 § Försvarets materielverk samordnar arbetet enligt denna förordning. Berörda aktörer ska samverka med varandra i den utsträckning som behövs för att uppnå syftet i 3 §.

Analys och prioritering

6 § Försvarets materielverk ska identifiera försvars- och säkerhetspolitiska intressen av försvarsexport samt behov av åtgärder enligt denna förordning.

7 § Försvarets materielverk ska senast den 1 mars varje år till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisa

- en förteckning över samtliga internationella överenskommelser och avtal om försvarsexport som har ingåtts under föregående år och vilka som har upphört,

- en beskrivning av läget i pågående förhandlingar avseende internationella överenskommelser och avtal,

- en bedömning av utfallet av ingångna överenskommelser och avtal med avseende på Sveriges och allierades försvarsförmåga,

- en beskrivning av exportmöjligheter av särskild betydelse för Sveriges och allierades försvarsförmåga på kort och lång sikt,

- en analys av behov av åtgärder enligt denna förordning på kort och lång sikt,

- samt en bedömning av försvars- och säkerhetspolitisk nytta i relation till verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser för staten av att genomföra sådana åtgärder.

8 § Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut ska bistå Försvarets materielverk i analysarbetet enligt 6 § och med underlag för redovisningen enligt 7 §.

9 § Försvarets materielverk ska inför och vid höjd beredskap lämna den information som regeringen behöver för att kunna prioritera och fördela resurser för verksamheten enligt denna förordning.

Exportfrämjande

10 § Med exportfrämjande avses enligt denna förordning aktiviteter som genomförs av Försvarets materielverk, Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut i syfte att stärka generella möjligheter till export på försvarsområdet.

Exportstöd

11 § Med exportstöd avses i denna förordning aktiviteter som genomförs av Försvarets materielverk, Försvarmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut i syfte att stärka ett företags specifika möjligheter till en exportaffär.

12 § Försvarets materielverk hanterar förfrågningar om exportstöd.

Om exportstöd kan ges ska myndigheten meddela berört försvarsföretag vilket exportstöd som kan ges och vilken eller vilka myndigheter som kan genomföra exportstödet. Myndigheten ska även informera om att exportstödet genomförs mot kostnadsersättning och presentera ett preliminärt ersättningsbelopp.

Exportkampanj

13 § Med exportkampanj avses enligt denna förordning aktiviteter som genomförs av Försvarets materielverk, Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut i syfte att stärka möjligheter till en specifik exportaffär på försvarsområdet som är av särskild strategisk betydelse för svenska försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) beslutar om att en kampanj ska inledas och avslutas.

Statlig försvarsexport

14 § Med statlig försvarsexport avses i denna förordning försäljning och upplåtelse av materiel och tillhörande eller därmed förknippade tjänster på försvarsområdet som svenska staten genomför till annan stat.

15 § Förfrågan om statlig försvarsexport hanteras av Försvarets materielverk.

Aktiebolaget Svensk Exportkredit hanterar förfrågan och beslutar om exportkredit med statligt stöd enligt förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd och Exportkreditnämnden hanterar och beslutar om statsgaranti (exportkreditgaranti) enligt förordning (2007:656) om exportkreditgaranti.

16 § Försvarets materielverk företräder staten vid förhandlingar och ingående av internationella överenskommelser och avtal som avser statlig försvarsexport, efter särskilt bemyndigande eller uppdrag från regeringen.

För export som avses i 17 § krävs inget ytterligare bemyndigande eller uppdrag.

17 § För export som avser försäljning eller upplåtelse av materiel som inte längre behövs för Försvarsmaktens verksamhet eller som blivit obrukbar hos Försvarsmakten får Försvarets materielverk ingå en internationell överenskommelse med annan stat. Det gäller dock inte för överenskommelser som kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

18 § Begäran från Försvarets materielverk till regeringen om att få förhandla om respektive ingå en internationell överenskommelse eller avtal om statlig försvarsexport ska innehålla en redovisning av aktuell försvarsexport, inklusive tjänsteexport, en rättslig bedömning av om avtalet bör ingås på civil- eller folkrättslig grund, jämte val av tvistlösningsmekanismer, en beskrivning av möjligheter till exportfinansiering samt en bedömning av den försvars- och säkerhetspolitiska nytta och de verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser som exporten kan innebära.

Till begäran ska bifogas ett utlåtande från Inspektionen för strategiska produkter av om det kan föreligga hinder för export enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

19 § Försvarets materielverk ansvarar för upphandling av varor och tjänster som omfattas av statlig försvarsexport.

20 § Försvarets materielverk förvaltar avtal om statlig försvarsexport. I uppgiften ingår att löpande följa upp och bevaka statens intressen.

Ersättning för statens kostnader

21 § Försvarets materielverk, Försvarsmakten respektive Totalförsvarets forskningsinstitut ska ta ut avgift för exportstöd som avser uppdragsverksamhet. Debitering sker av Försvarets materielverk.

Avgift för uppdragsverksamhet ska beräknas så att den helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning) och debiteras efter genomförd åtgärd. Myndigheterna disponerar intäkterna.

22 § Om inte regeringen beslutar annat ska statens kostnader för statlig försvarsexport finansieras genom exportavtalet.

23 § I övrigt ska avgift eller ersättning för statens kostnader i anledning av arbete enligt denna förordning inte tas ut.

Överklagande

24 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd

Härigenom föreskrivs att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Exportkredit med statligt stöd får lämnas enligt denna förordning för att finansiera ett svenskt företags exportförsäljning, om det kan antas att ett konkurrerande utländskt företag på grund av utländskt kreditstöd kan erbjuda särskilt förmånliga kreditvillkor och att stödet behövs för att försäljningen ska komma till stånd.

*Exportkredit med statligt stöd
får även lämnas för att finansiera
statlig försvarsexport.*

Krediterna lämnas i svenska kronor eller i utländsk valuta till fast ränta.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti

Härigenom föreskrivs att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Exportkreditgaranti får beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser export eller indirekt avser export vilken genomförs av svenskt företag, av företag med säte utomlands i vilket det finns ett betydande svenskt intresse eller av företag som köper varor och tjänster från Sverige.

Exportkreditgaranti får även beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser försvarsexport som genomförs av svenska staten.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk

Härigenom föreskrivs

dels att 1 b § ska upphöra att gälla,

dels att 3 och 14 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Försvarets materielverk ska bedriva *exportstödjande verksamhet inom försvarssektorn. Verksamheten ska bidra till försvarets materielförsörjning och dess operativa förmåga eller i övrigt vara till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik.*

Försvarets materielverk ska bedriva *försvarexportverksamhet enligt förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvarsområdet.*

14 §

Försvarets materielverk får ta ut avgifter för sin verksamhet. Myn-digheten beslutar eller meddelar föreskrifter om avgifternas storlek.

Särskilda bestämmelser om av-gift finns i förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvars-området.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:1230) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut

Härigenom föreskrivs att 10 och 19 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Myndigheten ska på uppdrag av Försvarets materielverk bedriva exportstödjande verksamhet inom försvarssektorn.

Myndigheten ska bedriva försvarexportverksamhet enligt förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvarsområdet.

19 §

Myndigheten får ta ut avgifter för sin verksamhet. Myndigheten beslutar eller meddelar föreskrifter om avgifternas storlek.

Särskilda bestämmelser om avgift finns i förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvarsområdet.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten

Härigenom föreskrivs

dels att 23 och 63 §§ ska upphöra att gälla,
dels att 12 och 60 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.

Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet *samt bedriva försvarsexportverksamhet.*

60 §

I 61–64 §§ finns bestämmelser om Försvarsmaktens möjlighet att ta ut avgifter. Bestämmelserna gäller inte när Försvarsmakten lämnar stöd till, övar eller på annat sätt samverkar med andra aktörer enligt lag eller förordning.

I 61–62 och 64 §§ finns bestämmelser om Försvarsmaktens möjlighet att ta ut avgifter. Bestämmelserna gäller inte när Försvarsmakten lämnar stöd till, övar eller på annat sätt samverkar med andra aktörer enligt lag eller förordning.

Särskilda bestämmelser om avgift finns i förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvarsområdet.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

2 Uppdraget och hur det utförts

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att utvärdera regelverk, regeringens styrning och former för det statliga exportstödet på försvarsområdet. I denna del har bland annat ingått att analysera hur väl exportstödet och regeringens styrning på området fungerar i dag, om exportstödet och exportfrämjandet på försvarsområdet bedrivs samordnat och effektivt och om exportstödet bör prioriteras annorlunda eller utvecklas på annat sätt utifrån näringslivets förutsättningar. Vidare har ingått att, vid behov, lämna förslag på åtgärder för att utveckla exportstödet, regeringens styrning samt roll- och ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer.

Utredningen har även haft i uppdrag att 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. I denna del har bland annat ingått att föreslå hur en systematiserad ordning för mellanstatlig försvarsexport kan beslutas, genomföras och följas upp. Det har även ingått att se över ansvaret att erbjuda finansiering vid mellanstatlig försvarsexport och vid behov lämna förslag på hur en sådan finansieringslösning kan utformas.

Slutligen har ingått att, vid behov, lämna nödvändiga författningsförslag.

Regeringens direktiv till utredningen finns i bilaga 1–3.

2.2 Regeringens motiv för utredningen

Regeringen har angett flera motiv till varför utredningen behöver genomföras, som alla har sin utgångspunkt i det instabila och oförutsägbara säkerhetsläget och den ökade efterfrågan på försvarsprodukter. Regeringen lyfter i direktivet till utredningen särskilt Natomedlemskapets betydelse och dess konsekvenser för Sveriges samarbeten med övriga allierade samt det pågående arbete inom EU för att stärka den försvarsindustriella basen och det mellanstatliga försvarsmaterielsamarbetet.

Regeringen anser att det, för svensk försvarsindustri, är viktigt att exportstödet anpassas efter de förändrade förutsättningarna på marknaden. Regeringen lyfter även fram risken för att staten genom bedömningsgrunden för exportstödet inte i tillräcklig utsträckning understöder mindre aktörer och export inom nya teknikområden.

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

Regeringen menar även att det, till följd av det ökade behovet av mellanstatliga affärer, behöver vara mer förutsägbart under vilka förutsättningar sådana affärer kan genomföras. Villkoren och formerna för mellanstatliga affärer inom försvarsexport behöver systematiseras och vid behov tydliggöras.

Slutligen betonas att finansieringslösningar ofta är en central del vid större exportaffärer men att det i dag saknas ett system som stöder mellanstatliga försvarsmaterielexportaffärer.

2.3 Utgångspunkter och avgränsningar

Utredningens uppdrag har varit att analysera och föreslå hur staten kan arbeta för att stötta svensk försvarsexport, givet rådande förutsättningar och behov. Utredningen har tagit avstamp i det arbete som pågår i Sverige, inom EU och Nato med att stärka försvarsberedskapen och den försvarsindustriella basen. En utgångspunkt för utredningen har varit att försvarsexport och internationell sam-

verkan är centrala komponenter i arbetet med att uppnå regeringens övergripande mål att stärka Sveriges position som framstående försvarsindustrination och att trygga den gemensamma säkerheten. Exporten bidrar till försörjningen av allierade och partners och därmed till Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska mål. Det är angeläget att exporten och försvarsförmågan stärks, både på kort och lång sikt.

Staten arbetar i dag med att stötta export på olika sätt och utifrån olika strukturer. Dels bedriver staten ett exportstödjande arbete på försvarsområdet med Försvarsdepartementet som huvudman, dels sker ett exportfrämjande arbete inom ramen för det breda näringslivsfrämjandet med Utrikesdepartementet som huvudman. En central utgångspunkt för utredningen har varit att arbetet fortsatt bör bedrivas inom ramen för nuvarande organisationer. Vi har således inte utrett tillskapandet av en ny myndighet med ett samlat ansvar. Utredningen har i stället fokuserat utredningsarbetet på att ta fram förslag på åtgärder som på några års sikt tydligt inkluderar försvarsexport i det näringslivsfrämjande arbetet, som anpassar och närmar befintliga strukturer och system till varandra och som säkerställer ett mer samordnat och enhetligt utförande av de statliga insatserna. Här har såväl departementen som Team Sweden en viktig roll.

Under utredningstiden har närliggande frågor utretts parallellt av andra utredningar och inom Regeringskansliet. Vi har tagit del av dessa arbeten och anpassat våra förslag efter dem i relevanta delar. Ett omfattande arbete pågår inom EU i syfte att förenkla lagstiftningsakter och möjliggöra ett stärkt försvarsamarbete. I Sverige har regeringen under senare år presenterat ett antal propositioner och strategier som visar på vikten av en stärkt försvarsindustriell bas och betydelsen av svensk försvarsexport. Vi har utgått från utstakad inriktning och utformat våra förslag med syfte att de ska kunna utgöra ett stöd vid implementeringen av föreliggande strategier.

Arbetet med försvarsexport omfattas i delar av sekretess. Inom utredningen har vi valt att huvudsakligen arbeta med öppen information. Sekretessbelagd information redovisas inte i detta betänkande.

Bland utredningens uppgifter ingår att beräkna vilka kostnader och intäkter utredningens förslag kan få för staten och enskilda. När det gäller kostnadsökningar för staten är utredningen, enligt utredningsdirektivet, begränsad till att lämna förslag på finansiering

inom respektive myndighets befintliga anslagsram. Utredningen har beaktat denna avgränsning i sina förslag.

2.4 Utredningens arbetsformer

Det faktiska utredningsarbetet har pågått i drygt ett år, från december 2024 till februari 2026. Ambitionen har genomgående varit att bedriva arbetet på ett öppet och förutsättningslöst sätt i syfte att ringa in problem, utmaningar och möjligheter och att hitta lämpliga lösningar. Det arbetssätt vi valt har möjliggjort en löpande dialog med berörda aktörer kring de överväganden och förslag som vuxit fram under arbetet.

Som underlag för utredningens analys och förändringsförslag har utredaren och kansliet träffat ett stort antal statliga, kommunala och privata aktörer. Samtal har förts med myndigheter, organisationer, forskare och näringslivsföreträdare. De svenska ambassaderna i Berlin, London, Paris och Washington har bidragit med information om det statliga arbetet med försvarsexport i respektive land.

Vi har löpande stämt av utredningsresultat och förslag med utredningens expertgrupp. Gruppen har bestått av experter med erfarenhet från Försvarets materielverk, Försvarmakten, Inspektionen för strategiska produkter, Exportkreditnämnden, Aktiebolaget Svensk Exportkredit, Business Sweden och försvarsföretag/branschorganisation samt sakkunniga från Förvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och Finansdepartementet. Sammanlagt har åtta heldagsmöten hållits. Därutöver har avstämning skett vid arbetsmöten, enskilt eller i mindre grupper. Samtliga deltagare har lämnat viktiga bidrag till utredningsarbetet. Betänkandet har utformats i dialog med expertgruppen, även om alla enskilda synpunkter och förslag inte beaktats fullt ut.

2.5 Centrala begrepp

Staten arbetar med att stötta försvarsexport inom olika områden och på olika sätt. Inom vart och ett av dessa områden förekommer begrepp med mer eller mindre specifika betydelser. I det följande redogör vi för hur vi tolkat och använder vissa centrala begrepp. För närmare beskrivningar hänvisar vi till kapitel 3, 4 och 5.

Med *export* menar vi försäljning eller upplåtelse av varor och tjänster från Sverige till ett annat land. Med *upplåtelse* avses att man hyr eller lånar ut något. *Försvarsexport* innebär export av varor och tjänster av *försvarsspecifik karaktär*, i vilket vi innefattar både materiel för militärt bruk och civila produkter och tjänster som särskilt anpassats för militärt bruk. Vi använder begreppet *försvarsmateriel* som beteckning på de varor och tjänster som säljs på försvarsmarknaden. En del av dessa kan utgöra *krigsmateriel* eller *tekniskt bistånd* enligt krigsmateriellagstiftningen. För export av krigsmateriel och tekniskt bistånd gäller särskilda regler. Vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd bestäms av regeringen och är reglerat i förordning. Någon motsvarande författningsreglerad definition av vad som avses med begreppet försvarsmateriel finns inte.

Det finns ingen entydig definition av begreppet *försvarsmarknad*. I vår beskrivning utgår vi från att detta är en marknad för varor och tjänster som är av försvarsspecifik karaktär, det vill säga som är anpassade för det militära försvarets behov, eller som omfattas av särskilda krav på till exempel försörjningstrygghet. Med *försvarsföretag* avser vi företag som är verksamma på försvarsmarknaden. Begreppet *försvarsindustri* är vanligt förekommande och används ofta synonymt med försvarsföretag. Eftersom inslaget av tjänster över tid ökat och vissa företag är utpräglade tjänsteleverantörer, använder utredningen oftast begreppet försvarsföretag.

En försvarsexport kan beskrivas genom tre olika affärsrelationer. Ett försvarsföretag i Sverige kan agera underleverantör och exportera varor eller tjänster till ett försvarsföretag i ett annat land. Affärsrelationen sker då "*business to business*". Företags export till annan stat benämns "*business to government*". En affär som sker *mellanstatligt*, genom att svenska staten säljer till en annan stat, benämns "*government to government*". En export av försvarsmateriel som sker mellanstatligt benämns i detta betänkande som *statlig försvarsexport*.

Begreppen *exportstöd* och *exportfrämjande* används i dagligt tal ofta med samma eller liknande betydelse. I detta sammanhang avser begreppen dock olika företeelser, eftersom de används som beteckning på exportstödjande arbete inom Försvarsdepartementets ansvarsområde respektive exportfrämjande arbete inom Utrikesdepartementets ansvarsområde. Användningen av begreppen är dock inte enhetlig.

I betänkandet använder vi begreppet *exportfrämjande* för att beskriva det arbete som utförs för att profilera svensk industri i allmän mening. Exportfrämjande utförs på ett övergripande plan inom alla sektorer och utgör en del i statens breda *näringslivsfrämjande* som Utrikesdepartementet ansvarar för. Ett annat begrepp för näringslivsfrämjande är *handelsfrämjande*. Viktiga aktörer i detta arbete är Business Sweden och utlandsmyndigheterna. Även försvarsmyndigheterna utför till viss del ett generellt exportfrämjande arbete.

Ett annat sätt för staten att främja försvarsföretagens export är genom *exportfinansiering*. Det svenska *exportfinansieringssystemet* innefattar två separata åtgärder. Dels kan svenska staten bevilja köpande stat ett lån för att betala inköpet (*exportkredit*), dels kan svenska staten försäkra ett kreditinstitut, som beviljat lån till köpande stat, för risken att inte få betalt (*exportkreditgaranti*).

Med *exportstöd* menar vi de riktade aktiviteter som utförs av försvarsmyndigheter, i syfte att stödja ett försvarsföretag i en specifik försvarsaffär. Vissa försvarsupphandlingar som andra stater genomför är strategiskt viktiga för Sverige. I sådana fall kan svenska staten driva ett strategiskt exportstödande arbete i form av en *kampanj*. Regeringen använder begreppet *strategiska materielområden* som beteckning på materielområden där det finns särskilda behov av att över tid säkerställa statens tillgång till inhemsk försvarsindustriell kompetens. De för Sverige särskilt utpekade strategiska materielområdena är stridsflyg, undervattensområdet, kaliberbunden ammunition samt integritetskritiska delar av ledningsområdet, det vill säga de delar av ledningsområdet som inte är öppet tillgängligt eller kan köpas från andra, utan endast kan uppnås genom egen försorg.

Vi använder begreppet *försvarsmyndigheter* som samlingsnamn på de tre myndigheter som har till uppdrag att arbeta med exportstöd, nämligen Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut.

2.6 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i nio kapitel. Utredningens författningsförslag presenteras i kapitel 1. Därefter följer detta kapitel som beskriver utredningens uppdrag och förutsättningar.

Kapitel 3 beskriver försvars- och säkerhetspolitiska utgångspunkter, försvarsmarknaden och dess särdrag samt försvarsföretagen och dess förutsättningar. I kapitlet ges även en internationell utblick. Kapitlet avslutas med utredningens analys och slutsatser kring behovet av statligt agerande för att stärka exporten på försvarsområdet.

Kapitel 4 beskriver hur arbetet med exportstöd och exportfrämjande på försvarsområdet bedrivs i dag och hur det är reglerat. I avslutning till detta redovisas utredningens analys av rådande ordning. Kapitlet tar avstamp i en historisk tillbakablick.

I kapitel 5 beskrivs hur arbetet med statlig försvarsexport bedrivs i dag, vilka förutsättningar och begränsningar som finns. Vidare ges en beskrivning av det svenska exportfinansieringssystemet och förutsättningar för att erbjuda statlig exportfinansiering vid mellanstatliga försvarsmaterielaffärer.

I kapitel 6 redovisas utredningens förslag i form av ett första samlat svenskt försvarsexportinitiativ i fem delar. Det föreslagna försvarsexportinitiativet syftar till att skapa en systematiserad ordning för det statliga exportstödet och främjandet, inklusive former för statlig försvarsexport och försvarsindustriellt samarbete. Initiativet omfattar en svensk kraftsamling med operativa förslag under perioden 2026–2030 vilka sammantaget syftar till att skapa en tydlig struktur, samordning och långsiktighet, affärsnära och offensiv inriktning, största möjliga utväxling av resursbasen samt stärkt exportfinansiering.

En konsekvensbeskrivning finns i kapitel 7. Överväganden om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns i kapitel 8 och författningskommentarer i kapitel 9.

3 Utgångspunkter och förändrade förutsättningar för försvarsexport

3.1 Inledning

Detta kapitel tar avstamp i några centrala försvars- och säkerhetspolitiska utgångspunkter med betydelse för utredningens arbete, analys och förslag. Vi beskriver även vad som utmärker försvarsmarknaden, utifrån de förändrade förutsättningar som råder på denna, samt försvarsföretagens förutsättningarna att verka på denna marknad. Avslutningsvis finns en internationell utblick.

3.2 Försvars- och säkerhetspolitiska utgångspunkter

Stor enighet råder om det allvarliga säkerhetsläget, att det militära försvaret fortsatt måste stärkas och att upprustningen behöver ske i snabbare takt.¹ Detta är grundläggande utgångspunkter för dagens försvars- och säkerhetspolitiska arbete. I detta avsnitt ger vi en bild av rådande försvars- och säkerhetspolitiska utgångspunkter med betydelse för vårt utredningsarbete, vår analys och våra förslag. Beskrivningen utgår från Försvarsberedningens genomlysningar, de av riksdagen antagna målen för det militära försvaret samt regeringens totalförsvars- och budgetpropositioner och antagna strategier.

¹ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*. Bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114.

3.2.1 Den försvarsindustriella basen är nödvändig

Sverige har en inom vissa områden världsledande försvarsindustri. Regeringen beskriver i senaste totalförsvarspropositionen, *Totalförsvaret 2025–2030*, betydelsen av denna industri.² Utredningen instämmer i regeringens bedömning att de kvalificerade produkter och tjänster som de svenska försvarsföretagen levererar är av grundläggande betydelse för Sveriges och allierades militära förmåga. Genom leveranser av materiel och tjänster till försvaret bidrar den inhemska försvarsindustrin till försörjningssäkerheten och skapar bättre förutsättningar att kunna möta säkerhetshot och kriser. Den kompetens och kapacitet som företagen besitter är avgörande för att den militära försörjningen ska fungera såväl i fred och kris som i krig.³

Effekterna av kriget i Ukraina och det globala säkerhetsläget med en kraftigt ökad efterfrågan har satt stort fokus på behovet av en försvarsindustriell bas. Utvecklingen visar betydelsen av en fortsatt verksam försvarsindustri i Sverige som utvecklar och producerar kvalificerad försvarsmateriel. Den befintliga produktionskapaciteten inom många delar av försvarsmarknaden underskrider påtagligt de behov av materiel som Sverige och allierade har för utveckling och vidmakthållande av den militära förmågan och för fortsatt stöd till Ukraina. Regeringen understryker därför att det är av stor vikt att produktionsförmågan och kapaciteten i den försvarsindustriella basen stärks, då denna är en grundläggande förutsättning för tillväxt och vidmakthållande av krigsorganisationen samt utgör en viktig del av försörjningssäkerheten.⁴

Regeringen har tidigare pekat ut materielområden som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige. Begreppet väsentligt säkerhetsintressen används dock i olika sammanhang med olika betydelse.⁵ För att särskilja materielområden där det finns särskilda behov av att över tid säkerställa statens tillgång till inhemskt försvarsindustriell kompetens, menar regeringen att dessa i stället bör kallas strategiska materielområden.⁶ De för Sverige strategiska materielområdena är stridsflyg, undervattensområdet, kaliberbunden ammunition samt

² Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 98 f.

³ A.a.

⁴ A.a.

⁵ Olsson (2021) *Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd* och SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 193 ff.

⁶ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 97.

integritetskritiska delar av ledningsområdet (som telekrig och krypto).⁷ Statens utpekande av strategiska materielområden är långsiktigt. Ett utpekande kan exempelvis motiveras av krav på försörjnings-säkerhet, att delar av området är integritetskritiskt (för staten) eller att särskilda svenska operativa behov ska kunna tillgodoses. Inom dessa områden behöver staten upprätthålla kontinuitet och långsiktighet samtidigt som berörda försvarsföretag ska säkerställa leveransförmåga, effektivitet och konkurrenskraft.⁸ I budgetpropositionen för 2026 konstaterar regeringen att försvarsindustrin är en viktig del av Sveriges försvarsförmåga och att det ligger i statens intresse att det finns goda exportmöjligheter.⁹

Utredningen konstaterar att det är av avgörande betydelse för Sveriges, allierades och partners säkerhet att försvarsföretagen kan upprätthålla en hög produktionsförmåga. Som framgår av nästa avsnitt finns starka skäl för statliga insatser för att stärka försvarsföretagens produktionsförmåga och exportmöjligheter. De strategiska materielområdena är av olika skäl av särskild betydelse för försvaret av Sverige och inom dessa områden är skälen för statligt stöd och internationellt samarbete extra starkt.

Försvarsföretagen är viktiga för försvarsförmågan

Regeringens försvarsindustristrategi¹⁰ är den första i sitt slag. I strategin, som har titeln *Försvarsindustristrategi för ett starkare Sverige – innovation, produktion och samarbete*, redogörs för hur Sveriges försvarsindustriella bas ska stärkas genom främjandet av en innovativ och konkurrenskraftig försvarsindustri med hög produktionskapacitet. Strategin lägger an inriktningen på det statliga arbetet för att stärka Sveriges försvarsindustriella bas. Detta ska framför allt ske genom aktiviteter som syftar till att främja en innovativ och konkurrenskraftig försvarsindustri med hög produktionskapacitet.

I strategin konstateras att Sverige utgör en begränsad försvarsmarknad och att export till allierade och partnerländer är en förutsättning för att kunna bidra till utvecklingen och försörjningen av det

⁷ A.a. s. 97 f. Propositionen har behandlats av riksdagen i bet. 2024/25:FöU2, rskr 2024/25:114.

⁸ A.a. s. 97 f.

⁹ Prop. 2025/26:1 *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 6 s. 47.

¹⁰ Skr 2024/25:193 *Försvarsindustristrategi för ett starkare Sverige – innovation, produktion och samarbete* (bet. 2025/26:FöU3, rskr 2025/26:26).

svenska försvaret.¹¹ Försvarsindustristrategin inriktas på snabbare innovation, ökad produktion och bättre samarbete med industrin. Strategin innebär ett nytt förhållningssätt till försvarsindustrin där både dess förmåga att oavsett konfliktnivå leverera och vidmakthålla kvalificerad försvarsmateriel och dess roll som säkerhetspolitiskt instrument betonas.

Även den betydelse som Sveriges stöd till Ukraina har för den försvarsindustriella basen lyfts fram i strategin. Det militära stödet till Ukraina ska systematiskt användas för att utveckla formerna för snabba upphandlingar och effektiv teknikanpassning. Vidare leder det till en löpande samverkan mellan staten och försvarsföretag för att materiel i drift har hög tillgänglighet.

Försvarsinnovation samt rymd- och cybersäkerhet är prioriterade områden

För att korta leddiderna i den militära förmågeutvecklingen ser regeringen behov av att militära problem exponeras för och hanteras av en bredare aktörsbas i samhället. I *Strategisk inriktning för försvarsinnovation* presenteras därför åtgärder för att stimulera ökad samverkan mellan civil sektor och försvarssektorn genom att skapa civil-militära synergier i syfte att genom försvarsinnovation höja den militära förmågan. Regeringen betonar även vikten av att snabbt kunna finna militära tillämpningar för tillgänglig civil och militär teknik och menar att det skapar förutsättningar för att, i internationell samverkan med allierade och partners, ytterligare stärka den gemensamma försvarsförmågan.¹²

På säkerhetsområdet har tagits fram tre strategier, en ny nationell säkerhetsstrategi, en försvars- och säkerhetsstrategi för rymden och en ny nationell strategi för cybersäkerhet. I den nationella säkerhetsstrategin anges att regeringens viktigaste uppgift och högsta prioritet är värnandet av Sveriges nationella säkerhet.¹³

I *Rymdens roll i ett nytt säkerhetspolitiskt läge. Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden* konstateras att rymden är en strategisk domän med allt större betydelse för säkerhet och försvar.¹⁴ Det över-

¹¹ *Försvarsindustristrategi för ett starkare Sverige – innovation, produktion och samarbete* s. 18 f.

¹² Regeringskansliet (Fö 2024) *Strategisk inriktning för försvarsinnovation*.

¹³ Skr. 2023/24:163 *Nationell säkerhetsstrategi* s. 5.

¹⁴ Regeringskansliet (Fö 2024) *Rymdens roll i ett nytt säkerhetspolitiskt läge. Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden*.

gripande målet med strategin är att säkerställa Sveriges försvars- och säkerhetsintressen i och genom rymden. Strategin utgör ett komplement till den nationella rymdstrategin.¹⁵ I budgetpropositionen för 2026 konstaterar regeringen att beroendet av rymdtjänster ökar.¹⁶ Samtidigt påverkar hot och angrepp mot rymdinfrastruktur svensk tillgång till rymdtjänster vilket i förlängningen även påverkar förmågan inom totalförsvaret. Sverige ska vara en aktiv och ansvarstagande partner på den internationella rymdarenan och bidra till den gemensamma säkerheten. Regeringen menar därför att en sammanhållen och kunskapsbaserad rymdpolitik bidrar till utvecklingen av totalförsvaret.

Regeringen har även antagit en *Nationell strategi för cybersäkerhet*.¹⁷ I strategin liksom i budgetpropositionen för 2026 anför regeringen att cybersäkerhet är en fråga om nationell säkerhet, men även en viktig förutsättning för Sveriges konkurrenskraft och i förlängningen vårt ekonomiska välbefinnande. För att utveckla och upprätthålla en hög nivå av cybersäkerhet krävs ett fortsatt förstärkt cybersäkerhetsarbete och ett fördjupat och målinriktat samarbete mellan staten, näringslivet och akademien. Ett välfungerande nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC) under FRA:s huvudmannaskap bidrar till att samordna samhällets arbete med att stärka den nationella cybersäkerhetsförmågan och kommer också sektorsansvariga myndigheter till gagn i deras arbete med att ta fram välanpassade krav.¹⁸

3.2.2 Staten behöver säkra företagens tillgång till andra länders försvarsmarknader

Handel och samarbete med andra länder ska öka

Regeringens inriktning på utrikeshandelsområdet framgår av utrikeshandelsstrategin, som är Sveriges övergripande strategi för att främja svensk export, innovation och internationell konkurrenskraft.¹⁹ Strategin, som har titeln *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft*, syftar till att tydliggöra och stärka arbetet

¹⁵ Skr. 2017/18:259 *En strategi för svensk rymdverksamhet*.

¹⁶ Prop. 2025/26:1 *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 6 s. 16.

¹⁷ Skr. 2024/25:121 *Nationell strategi för cybersäkerhet*.

¹⁸ Prop. 2025/26:1 *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 6 s. 15.

¹⁹ Regeringskansliet (KN, U, UD 2023) *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft*.

med att uppnå de av riksdagen beslutade målen för näringspolitik, utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande.²⁰ Utrikeshandelsstrategin är inte sektorspecifik och omfattar därmed även försvarsområdet.

I strategin finns tre övergripande mål formulerade varav ett handlar om att svenska företag ska öka sin export och närvaro på internationella marknader. Genomförandet av strategin är ett löpande arbete som kommer att pågå under resten av innevarande mandatperiod med en utvärdering under 2026. Regeringens ambition är att de övergripande målen ska ha uppnåtts 2030.

Utöver mål anger strategin ramarna för styrningen av relevanta myndigheter och främjandeaktörer på området. Regeringen pekar särskilt ut Sveriges utlandsmyndigheter och Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden), med utlandskontor, som viktiga aktörer för att uppnå målen i strategin. Även företagens förståelse till innovation, utveckling och försäljning uppges spela en viktig roll.

I strategin betonas vikten av ett målinriktat stöd från de aktörer som ingår i Team Sweden-samarbetet. Vidare framhålls betydelsen av branschspecifik kompetens, dels i främjandesystemet, dels på utlandsmyndigheterna. Samarbetet inom Team Sweden ska, enligt strategin, vidareutvecklas i samråd med näringslivet och i högre utsträckning aktivt fånga upp affärsmöjligheter och positionera svenska lösningar inom strategiskt viktiga områden. Det gäller även för arbetet med stora strategiska affärer. Ett effektivare stöd ska ges till små och medelstora företag och fler sådana företag ska ges möjlighet att delta i exportsatsningar kopplade till stora strategiska affärer. Styrningen, prioriteringen och koordineringen inom Team Sweden ska bli mer sammanhållen, ändamålsenlig och effektiv. Utlandsmyndigheternas handels- och investeringsfrämjande ska vara affärsnära och efterfrågestyrt och utformas i nära samråd med näringslivet, Business Sweden och övriga aktörer inom Team Sweden.

I strategin betonas vidare att det statligt finansierade främjandet av näringslivets export och internationalisering, inom ramen för EU:s statsstödsregler, ska avhjälpa marknadsimperfectioner som omger internationell handel, till exempel brist på information. Det handlar bland annat om att öka kännedomen om affärsmöjligheter på en viss utlandsmarknad, ge stöd och råd om risker, eller informera

²⁰ Målen anges i budgetproposition 2023/2024:1, utgiftsområde 24.

företag om exportfinansieringssystemet. Kontaktskapande insatser i syfte att ge företagen möjlighet att bygga nätverk, affärsrelationer och innovationspartnerskap anges som viktiga delar av främjandet, liksom att öppna dörrar till beslutsfattare och potentiella affärspartners. Här uppges bland annat statsbesök, delegationsresor med näringslivsrepresentanter under ledning av regeringen samt utlandsmyndigheterna och Business Swedens utlandskontor vara viktiga verktyg.

På det försvarspolitiska området har regeringen även tagit fram en *Försvarspolitisk inriktning, för samarbete med länder i den indopacifiska regionen*.²¹ Regeringen konstaterar att säkerheten i den euroatlantiska och den indopacifiska regionen blir alltmer sammanlänkad när den regelbaserade världsordningen utmanas av auktoritära stater. Detta, menar regeringen, gör att försvarspolitiskt samarbete med indopacifiska partnerländer blir allt viktigare för att gemensamt bemöta utmaningar, upprätthålla stabilitet, försvara den regelbaserade världsordningen och säkra handelsflöden. Regeringen betonar även att försvarspolitiska samarbeten utgör en central del av Sveriges bi- och multilaterala relationer i det rådande säkerhetspolitiska läget.²²

Exportstöd och internationella materielsamarbeten är viktiga verktyg

Försvarsberedningen har konstaterat att förutsättningarna för materielförsörjningen har förändrats radikalt under de tio senaste åren. Under samma period har inriktningen av det militära försvaret gått från ett insatsförsvaret med internationellt fokus till ett territoriellt försvar för att möta väpnat angrepp från en kvalificerad motståndare.²³

Det försämrade omvärldsläget och utmaningarna i att säkerställa en robust försörjning ökar behovet av internationella materielsamarbeten.²⁴ Internationella materielsamarbeten är betydelsefulla för att bredda tillgången till försvarsmateriel och för att driva teknikutvecklingen framåt och är därmed centrala för Försvarsmaktens förmågeutveckling. Den kompetens som svenska försvarsföretag besitter stärker Sveriges attraktionskraft som samarbetsland och

²¹ Regeringskansliet (Fö 2024) *Försvarspolitisk inriktning, för samarbete med länder i den indopacifiska regionen*.

²² A.a. s. 3.

²³ Ds 2024:6 *Stärkt försvarsförmåga* s. 217.

²⁴ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 99.

gör det möjligt för Sverige att få tillgång till utländsk spetsteknik genom internationella materielsamarbeten.²⁵

Internationella samarbeten på försvarsmaterielområdet handlar bland annat om gemensam utveckling, kostnadsdelning, tillgång till spetsteknologi, och gemensam teknisk kravställning vid upphandling. Detta innebär att samarbete mellan stater leder till handel. Regeringen anser att det finns starka ekonomiska incitament för att en allt större del av materielförsörjningen ska ske genom internationella materiel-samarbeten och gemensamma upphandlingar. Materielsamarbeten kan bidra till ökad kostnadseffektivitet, kostnadsdelning och försörjningssäkerhet samt möjliggöra förmågeutveckling som Sverige inte har kapacitet eller förmåga att driva på egen hand. Inom ramen för denna utveckling konstaterar regeringen likt Försvarsberedningen att medvetna val krävs i fråga om vilka internationella materielsamarbeten Sverige väljer att prioritera. Valet omfattar såväl länder som enskilda former av samarbeten. Det försämrade omvärldsläget understryker i regeringens mening behovet av att samarbeten i första hand bör sökas med allierade länder och länder som bidrar till det militära försvarets behov och som förbättrar Sveriges säkerhetspolitiska situation.²⁶

Regeringen har sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 understrukit vikten av samarbete med och stöd till Ukraina. I försvarsindustristrategin framhålls att Ukraina är ett av Sveriges viktigaste samarbetsländer, såväl säkerhetspolitiskt som försvarsindustriellt. Regeringens inriktning är att det militära stödet till Ukraina ska fortsätta så länge det krävs, nationellt och inom ramen för EU och Nato.

Under åren har det skett en betydande förändring av nivå och innehåll på det militära stöd som Sverige lämnar. Från skyddsutrustning i det första beslutet till stridsvagnar, avancerade vapensystem och ammunition i senare paket. Under 2024 beviljade Inspektionen för strategiska produkter totalt 52 utförseltillstånd för statliga donationer till Ukraina medan 30 tillstånd utfärdades för försäljning från den svenska försvarsindustrin. I båda fallen innebar det en fördubbling jämfört med 2023. Den donerade och vidareöverlåtna materielen har till största delen rört markstrids- och luftvärnssystem.²⁷

²⁵ A.a. s. 99.

²⁶ A.a. s. 99.

²⁷ Inspektionen för strategiska produkter (2025) *Den svenska exporten av krigsmateriel 2024*.

Regeringen understryker att Sverige aktivt bör främja försvarsexporten, samtidigt som vi strävar efter att öppna upp för nya exportmöjligheter och partnerskap inom Nato. Regeringen betonar även att export av försvarsmateriel är en viktig del av den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Exporten bidrar inte bara till att stärka den svenska försvarsindustrin utan också till att främja säkerhet och praktisk militär samverkan (interoperabilitet) inom EU och Nato.²⁸ Ett effektivt och koordinerat statligt exportstöd gynnar både Sveriges säkerhet och näringslivet och utgör därför ett viktigt medel för att uppnå målen i försvarsindustristrategin. Exportstödet och främjandet inom försvarsområdet ska, enligt regeringens uppfattning, återspegla och stärka Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.²⁹

3.2.3 Samarbete sker inom EU och Nato

Ett förstärkt försvarssamarbete inom EU visar vägen

Flera initiativ har under de senaste åren tagits inom EU för att stärka den försvarsindustriella basen och det mellanstatliga försvarssamarbetet. 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 författningsförslag 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 behandlas inom ramen för ordinarie lagstiftningsprocess inom EU. Förslaget väntas kunna få betydande konsekvenser för den europeiska försvarsmarknaden. EU:s nya instrument för att utveckla europeisk försvarsindustri medför att en allt större andel av EU-budgeten investeras i försvarsindustrin. Regeringen har slagit fast att Sveriges övergripande mål och ambition är att få en så god utväxling av dessa investeringar

²⁸ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 99.

²⁹ A.a. s. 100 samt prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 6 s. 42.

som möjligt och söka återtag på EU-avgiften genom engagemang i unionens olika program.³⁰

Den 19 mars 2025 lade Kommissionen fram en vitbok om europeisk försvarsberedskap, vilken innehåller förslag på åtgärder som syftar till att stärka Europas försvarsförmåga fram till 2030, inklusive den försvarsindustriella basen. Det betraktas som nödvändigt mot bakgrund av det rådande säkerhetspolitiska läget och för att åtgärda det teknologiska underläge Europa befinner sig i efter en lång period av underinvesteringar i försvarssektorn.³¹

Den 16 oktober 2025 presenterade Kommissionen en färdplan för implementering av vitboken där det konstateras att Europa behöver en tillräckligt stark försvarsberedskap till år 2030 för att på ett trovärdigt sätt avskräcka sina motståndare och reagera på eventuella angrepp. De förberedelser som EU och dess medlemsstater genomför under kommande fem år formar säkerheten på kontinenten under hela detta århundrade. Det konstateras vidare att en stark och innovativ industriell bas är en viktig del av Europas avskräckningsförmåga och säkerhet. Den är också en motor för tillväxt och sysselsättning. Försvarsföretagen ska mot denna bakgrund stärka sin konkurrenskraft, fördjupa samarbeten, stärka innovationsförmågan och öka exportpotentialen. Det måste gynna hela sektorn, inte minst små och medelstora företag. Kommissionen har, mot denna bakgrund, initialt föreslagit ett antal indikatorer i en årlig rapport om försvarsberedskapen, varav följande lyfts fram: försvarsföretagens andel av BNP, antal nya arbetstillfällen inom försvarsindustrin, nya eller utvidgade försvarsproduktionsanläggningar, genomförande av EU-program inom försvarsinnovation, antalet försvarsrelaterade patent som registrerats inom EU samt antalet nystartade företag och antalet enhörningar³² inom försvarssektorn.³³

Vid Europeiska rådets möte den 23 oktober 2025 underströks vikten av förstärkt försvarsberedskap fram till 2030. Med anledning av Kommissionens och den höga representantens framläggande av färdplanen för europeisk försvarsberedskap 2030 betonade Europeiska rådet att det arbete som ska ledas av medlemsstaterna med

³⁰ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 99.

³¹ Regeringskansliet (2025) *Vitbok om europeisk försvarsberedskap 2030 och förordningsförslag om inrättande av en säkerhetsåtgärd för Europa genom ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (SAFE)*.

³² Termen enhörning (unicorn) används som beteckning på privatägda startup-företag som värderas till över 1 miljard amerikanska dollar (cirka 10 miljarder SEK).

³³ Europeiska kommissionen (2025) *Defence Readiness Roadmap 2030*.

alla de prioriterade förmågeområden som fastställts på EU-nivå måste genomföras. Den europeiska försvarsindustrins kapacitet ska öka. Det ska ske med stöd från Europeiska försvarsbyrån (EDA) och på grundval av en enhetlig övergripande strategi så att Europa utvecklar den fullskaliga moderna förmåga som behövs, i full överensstämmelse med Nato.³⁴

Medlemskapet i Nato ger nya möjligheter

Sedan den 7 mars 2024 är Sverige medlem i Nato. Regeringen har uttalat att Sveriges försvarsindustri, ett innovativt och konkurrenskraftigt näringsliv samt ledande forskning- och industriaktörer inom framväxande teknikområden utgör signifikanta bidrag till Natos resiliens och avskräckning och därmed en tillgång för hela Nato.³⁵ Regeringen menar även att medlemskapet i Nato i hög grad förändrar de försvars- och säkerhetspolitiska skäl som talar för att bevilja tillstånd för export av krigsmateriel till Natos medlemsstater.³⁶

Regeringens inriktning är att Sverige ska dra nytta av gemensamma upphandlingar och inköp av försvarsmateriel och genom ett proaktivt agerande inom Natos standardiseringsarbete och andra relevanta sammanhang nyttja möjligheter till bilateralt eller multilateralt materielutvecklingsarbete när det bedöms gynna svensk materielförsörjning.³⁷ Detta minskar inte bara kostnaderna genom kostnadsdelning och skapandet av större beställningsvolym, utan öppnar även upp möjligheter för svenska företag att delta i dessa upphandlingar på lika villkor som andra allierade länder.³⁸

Regeringen delar vidare försvarsberedningens bedömning att det svenska medlemskapet i Nato kan leda till ökade möjligheter för den svenska försvarsexporten.³⁹ För svenska företag innebär medlemskapet i Nato nya möjligheter genom att de till exempel får möjlighet att, på samma villkor som övriga allierade länders företag, lämna anbud och delta i sådana upphandlingar som genomförs av Nato

³⁴ Europeiska unionens råd (2025) *Europeiska rådets slutsatser om Europas försvar och säkerhet*, 23 oktober 2025.

³⁵ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 100.

³⁶ Skr. 2024/25:114 *Strategisk exportkontroll 2024 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden* s. 11.

³⁷ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 100.

³⁸ A.a.

³⁹ A.a.

Support and Procurement Agency (NSPA) och Nato Communication and Information Agency (NCIA).⁴⁰

Det svenska Nato-medlemskapet inverkar även på andra länders vilja att köpa samma materiel med samma eller liknande konfiguration inom Nato. Detta bidrar till interoperabilitet och därmed möjlighet för länderna att utföra gemensamma övningar, underhåll och användning tillsammans.⁴¹ I linje med Försvarsberedningens rapport understryker regeringen att det är av stor vikt att svenska försvarsmyndigheter prioriterar aktivt deltagande i Natos arbete med materielrelaterade frågor. Detta kan till exempel ske genom svensk bemanning i Natos struktur, deltagande i relevanta utvecklingsprojekt och förstärkta relationer till Natos olika organisationer, kommittéer och arbetsgrupper. Dessa erbjuder en plattform för samarbete och resursutnyttjande mellan medlemsländerna, vilket möjliggör effektivare lösningar för materielförsörjning. Sveriges målsättning med deltagandet är att främja svensk och allierad materielförsörjning.

3.2.4 Försvarsexport förutsätter en effektiv exportkontroll

Försvarsexporten skiljer sig från annan kommersiell export. En viktig skillnad är att det krävs tillstånd från Inspektionen för strategiska produkter (ISP) för att ett företag med tillverkning i Sverige ska få exportera krigsmateriel. Där till kan tillstånd krävas för export av annan försvarsmateriel än krigsmateriel, om materielen är en produkt med dubbla användningsområden. Internationella materielsamarbeten och en effektiv exportkontroll stärker möjligheterna att få tillgång till utländsk teknik. I det följande redogör utredningen i korthet för under vilka förutsättningar exporttillstånd kan lämnas under respektive exportkontrollregelverk.

Krigsmaterielregelverket

En viktig del av exportkontrollen är att säkerställa att produkter och teknik går till för Sverige acceptabla mottagare, inte sprids till oönskade mottagare eller mottagarländer eller används på ett oacceptabelt sätt. Genom att kontrollera exporten av krigsmateriel kan även

⁴⁰ Ds 2024:6 *Stärket försvarsförmåga* s. 234.

⁴¹ Jfr bl.a. prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 99 f.

export av produkter eller teknik som behövs för försvaret styras eller begränsas. Exportkontrollen är således också ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument.⁴²

Det svenska exportkontrollregelverket avseende krigsmateriel består i huvudsak av krigsmateriellagen⁴³ och krigsmaterielförordningen⁴⁴ samt de principer och riktlinjer för utförsel och annan utlandssamverkan som har beslutats av regeringen och godkänts av riksdagen. Exportkontrollen enligt dessa regelverk gäller tillverkning, tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel liksom avtal om samarbete eller tillverkningsrätt när det gäller sådan materiel. De företag, myndigheter och privatpersoner som innehar tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel står under tillsyn av ISP.

Regelverken omfattar dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels sådant tekniskt stöd kopplat till krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd. En företeckning över vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd finns i bilaga A till krigsmaterielförordningen (den så kallade krigsmaterielförteckningen).

Export av krigsmateriel kan kräva medgivande i flera steg. ISP prövar exporten i samband med en begäran om förhandsbesked, underrättelse om anbud och ansökan om utförseltillstånd. Därtill måste företag redovisa all sin marknadsföring av krigsmateriel i utlandet. Krigsmateriel får endast exporteras om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt.⁴⁵

Den svenska tillståndsprövningen bygger på en helhetsbedömning med utgångspunkt i regeringens riktlinjer och etablerad praxis. Enligt riktlinjerna bör tillstånd bara medges om utförseln eller samverkan behövs för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunskande, eller det i övrigt finns ett säkerhetspolitiskt intresse för det. Dessutom krävs att det inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.⁴⁶ Vid prövningen av ett tillståndsärende ska en helhetsbedömning göras av alla för ärendet

⁴² 2024 SOU 2024:77 *Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel* s. 83.

⁴³ Lag (1992:1300) om krigsmateriel.

⁴⁴ Förordning (1992:1303) om krigsmateriel.

⁴⁵ 1 § 2 st. lag (1992:1300) om krigsmateriel.

⁴⁶ Prop. 2017/18:23 *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel* s. 66 f.

betydelsefulla omständigheter med utgångspunkt från de nyss angivna grundläggande principerna.

Ytterligare principer som har betydelse för prövningen framgår av de internationella överenskommelser som Sverige är bunden av, i synnerhet EU:s gemensamma ståndpunkt (2008/944/Gusp) och FN:s vapenhandelsfördrag (Arms Trade Treaty, ATT). För att tillstånd ska beviljas krävs stöd i regelverket som helhet. Därtill styrs området av den praxis som utvecklats av regeringen och ISP genom de bedömningar som gjorts i enskilda ärenden.⁴⁷

ISP har som fristående myndighet till uppgift att självständigt pröva ansökningar om tillstånd, förbud, undantag i enskilda fall och certifiering enligt krigsmateriellagen. Myndigheten har möjlighet att i enskilda ärenden samråda med Exportkontrollrådet (EKR) som är ett parlamentariskt sammansatt rådgivande organ med myndighetens generaldirektör som ordförande. Att representanter från riksdagspartierna, genom EKR, på ett tidigt stadium får tillfälle att yttra sig kring tänkbara exportaffärer är unikt vid en internationell jämförelse. Detta möjliggör en bred förankring av regeringens exportkontrollpolitik och främjar en kontinuerlig inriktning. Om ett ärende bedöms vara av principiell betydelse eller annars av särskild vikt ska ärendet överlämnas till regeringens prövning.⁴⁸ Detta hänger samman med försvarsexportens starka politiska koppling.

Produkter med dubbla användningsområden

Produkter med dubbla användningsområden, PDA, är produkter som har en civil användning, men som även kan användas för militära ändamål eller för framställning eller utveckling av krigsmateriel eller massförstörelsevapen och dess bärare. Kontrollen av export av PDA anses spela en viktig roll när det gäller att bekämpa spridning av massförstörelsevapen och att förhindra militär upprustning. Stor del av teknikutvecklingen sker i dag utanför traditionell försvarsindustri, vilket för med sig nya möjligheter och utmaningar. När civila produkter används för försvarssyften ställs höga krav på samverkan och efterlevnad av exportkontrollreglerna för PDA.

⁴⁷ SOU 2024:77 s. 83.

⁴⁸ 1 a § 2 st. lag (1992:1300) om krigsmateriel.

Sverige omfattas av rättsligt bindande åtaganden både inom FN och EU som syftar till att begränsa spridningen av känsliga produkter och teknik, inklusive sådan som kan användas för att tillverka massförstörelsevapen. Inom EU regleras exportkontrollen av den så kallade PDA-förordningen, vilken gäller såsom lag i Sverige.⁴⁹ Huvudregeln enligt denna förordning är att det inte krävs tillstånd vid överföring av PDA till en annan EU-medlemsstat, utom för särskilt känsliga produkter. För export av PDA ut ur EU krävs alltid tillstånd. Bedömningen i tillståndsärenden underlättas genom att förordningen inkluderar gemensamma bedömningskriterier. Tillämpning, och prövning och tillstånd sker dock nationellt. Ett och samma tillstånd kan återopas oavsett var utförseln från EU äger rum.

I svensk lagstiftning finns kompletterande bestämmelser i lag om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,⁵⁰ samt i förordning om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.⁵¹ Till skillnad från exportörer som faller under krigsmaterielregelverket krävs inga grundläggande verksamhetstillstånd för exportörer som tillverkar eller på andra sätt handlar med PDA.

I Sverige är det ISP som beslutar om tillstånd beträffande PDA med undantag för produkter inom kategorin kärnmaterial, anläggningar och utrustning där Strålsäkerhetsmyndigheten prövar tillståndsfrågan. Om ett ärende har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt, ska myndigheterna lämna över ärendet för regeringens prövning.

3.2.5 Utveckling av statens syn på försvarsexport

Försvarsföretagens skäl att exportera försvarsmateriel är kommersiella. Samtidigt utgör försvarsföretagen i Sverige en för staten strategiskt viktig resurs. Genomförandet av en försvarsexportaffär kräver ofta ett politiskt stöd som en del i upphandlingsprocessen för att nå framgång internationellt. Försvarsexport är därmed i hög grad en politisk fråga.

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821.

⁵⁰ Lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

⁵¹ Förordning (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Export för att säkra inhemsk materielförsörjning

Att svenska försvarsföretag ges möjlighet att exportera och att staten i olika former stödjer företagens exportansträngningar har varit en viktig del av den svenska materielförsörjningspolitiken. Enligt Axelson och Lundmark har två skäl varit särskilt viktiga för detta.⁵² Eftersom Sverige traditionellt har finansierat utveckling av försvarsmateriel till det egna försvaret har det ansetts som önskvärt att företagen exporterar i syfte att ge exportinkomster och därmed arbetstillfällen och skatteunderlag tillbaka till landet. Det finns med andra ord ett tydligt ekonomiskt skäl. Ett annat är kompetensskälet. Eftersom den relativt begränsade svenska försvarsmarknaden inte möjliggör kontinuerlig beställning till försvarsföretagen har exportaffärer varit ett sätt att behålla och utveckla kompetens i försvarsföretagen. I takt med att svenska statens beställningar minskat under 2000-talet har exportens betydelse ökat.

Stödutredningen beskrev 2009 i sin rapport *Ett användbart och tillgängligt försvar* att svensk försvarsmaterielexport för det första syftar till en kostnadseffektiv materielförsörjning och därmed är kopplad till egen försvarsförmåga samt kostnadsdelning med andra kunder och kostnadstäckning för investeringar genom royalties.⁵³ Detta förutsätter att det rör sig om försvarsmateriel som staten varit med och delat utvecklingskostnader för och som Försvarsmakten därmed opererar. För det andra, menade Stödutredningen att exportstödet syftar till att vidmakthålla teknisk kompetens inom försvarsindustrin. Utredningen konstaterade att andelen svenska utvecklingsprojekt sannolikt skulle minska, varför det skulle bli svårare för industrin att upprätthålla kompetens också för det svenska försvarets behov att underhålla och modifiera befintlig materiel. Utredningen menade att exporten från ett industriellt perspektiv därmed skulle bli allt viktigare när det gäller att undvika kompetensbrist och därmed risk för fördyringar för det svenska militära försvaret samt

⁵² Axelson, Lundmark (2009) *Industriella effekter av direkt militär offset vid försvarsmateriel-export* s. 7.

⁵³ Jfr Regeringskansliet (Fö 2009) *Ett användbart och tillgängligt försvar, Stödet till Försvarsmakten* s. 193 f. Royalty kan erhållas för export av materiel vars utveckling staten har finansierat och där avtal ger rätt till royalty. Vi statlig försvarsexport används i stället begreppet återtag.

för att bibehålla en teknologiskt framstående och konkurrenskraftig industri.⁵⁴

I regeringens inriktningsproposition för 2015 angavs utgångspunkten vara att den exportstödande verksamheten skulle användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning och därmed bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga.⁵⁵ Utöver kostnadsdelning kan bidraget till Försvarsmaktens operativa förmåga sägas ske genom samverkan med exportkunder i utbildnings- och övningsverksamhet, samt kunskapsutbyten kring försvarsmaterielens operativa och tekniska funktion.⁵⁶ Samma inriktning för den exportstödande verksamheten, det vill säga ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning som bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga, angavs i totalförsvarspropositionen 2021–2025. Regeringen konstaterade att exportstödet, inom dessa ramar och med de tydliga begränsningar som Sveriges exportkontrollagstiftning medför, är nödvändigt för att bibehålla den försvaret betydelsefulla kompetensbasen hos försvarsföretagen. Vidare att statligt exportstöd kan vara en förutsättning för de svenska företagens marknadstillträde.⁵⁷

Ny inriktning från mitten på 2020-talet

Totalförsvarspropositionen 2025–2030 markerar en ny inriktning för det svenska exportstödet. Regeringen understryker i propositionen att Sverige aktivt bör främja försvarsexporten och öppna upp för nya exportmöjligheter och partnerskap inom Nato och betonar att exporten av försvarsmateriel är en viktig del i den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Regeringen anför att exporten inte bara bidrar till att stärka den svenska försvarsindustrin, utan också till att främja Sveriges säkerhet och näringslivet samt säkerhet och interoperabilitet inom EU och Nato. Exportstödet och främjandet inom försvarsområdet ska i regeringens uppfattning återspegla och stärka Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.⁵⁸

⁵⁴ Regeringskansliet (Fö 2009) *Ett användbart och tillgängligt försvar, Stödet till Försvarsmakten* s. 193 f.

⁵⁵ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* s. 101.

⁵⁶ SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 144.

⁵⁷ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025* s. 121.

⁵⁸ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* s. 99 f.

Krigsmaterielutredningen framhöll under 2024 att försvarsmarknaden i dag till stora delar är internationaliserad med internationella försörjningskedjor och kompetenser distribuerade över ett stort antal aktörer i flera länder. Därtill betonades att kraven på militära system blivit alltmer komplexa vilket leder till större utvecklingskostnader. För att industrin ska kunna fortleva och utvecklas, särskilt i ljuset av det rådande säkerhetsläget, menade Krigsmaterielutredningen att det är av vikt att den får möjlighet till avsättning av sin produktion. I dag kan i stort sett inget lands försvarsmakt enskilt bära en nationell försvarsindustri. Internationellt, och inte minst inom Europa, ses export och gemensamma samarbeten om utveckling och tillverkning av krigsmateriel därför som en förutsättning för att behålla och utveckla en kompetent och konkurrenskraftig försvarsindustri.⁵⁹

En närmare beskrivning av hur några utvalda länder arbetar med export och internationella samarbeten finns i avsnitt 3.5.

3.3 Försvarsmarknadens särdrag

Utredningen har i föregående avsnitt utifrån försvars- och säkerhetspolitiska utgångspunkter beskrivit omständigheter som innebär förändrade förutsättningar på försvarsmarknaden. För att förstå förutsättningarna på försvarsmarknaden behöver marknadens särdrag beskrivas närmare.

Det finns ingen entydig beskrivning av vad som definierar försvarsmarknaden. Det är många gånger inte heller relevant att upprätthålla en tydlig distinktion mot den civila marknaden vad gäller försörjningen av det militära försvaret.⁶⁰ Däremot är det relevant att definiera försvarsmarknaden för att belysa på vilka sätt den fungerar annorlunda än den civila marknaden. Dessa särskilda förutsättningar inverkar på hur statens exportfrämjande och exportstödjande verksamhet bör utformas.

⁵⁹ SOU 2024:77 *Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel* s. 145.

⁶⁰ Jfr skr. 2024/25:193 *Försvarsindustristrategi för ett starkare Sverige – innovation, produktion och samarbete* s. 5 samt SOU 2022:24 *Materieförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 118.

Utredningen har valt att ta avstamp i Materielförsörjningsutredningens definition av försvarsmarknaden:

marknaden för varor och tjänster som är av försvarsspecifik karaktär, dvs. som är anpassade för det militära försvarets behov, eller som omfattas av särskilda krav på till exempel försörjningstrygghet.⁶¹

Det förra markerar i utredningens uppfattning att det rör sig om varor som är särskilt anpassade för det militära försvarets behov så som vapen, ammunition eller annan krigsmateriel eller civila varor eller tjänster som särskilt anpassats för dessa behov. Det senare uppfattar utredningen kan avse materiel eller tjänster som det militära försvaret, av försörjningstrygghetsskäl, behöver säkra genom särskilda avtalsförpliktelser. Utredningen använder begreppet *försvarsmateriel* för sådana varor eller tjänster som säljs på försvarsmarknaden.

I det följande beskriver utredningen försvarsmarknaden och de särskilda förutsättningar som i olika utsträckning gör sig gällande på denna marknad.

3.3.1 Särskilda förutsättningar på försvarsmarknaden

Försvarsmarknaden fungerar annorlunda än andra civila marknader och agerande på försvarsmarknaden kräver en förståelse för marknadens funktion. Tre grundorsaker har anförts till de särskilda förutsättningar som försvarsmarknaden utmärks av.⁶² De företag som verkar på försvarsmarknaden påverkas i olika utsträckning av dessa, bland annat beroende av vilken typ av försvarsmateriel eller tjänst det rör sig om.

Grundorsaker till marknadens särskilda förutsättningar

Koppling till nationell säkerhet

En grundorsak gäller försvarsmateriel och tjänsters starka koppling till nationell säkerhet, som utredningen redogör för i avsnittet om försvars- och säkerhetspolitiska utgångspunkter. Detta innebär oundvikligen att försvarsmarknaden är en del av statens försvars-

⁶¹ SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 117.

⁶² Jfr SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 131 och Lundberg, Björk, Lougui (2025) *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden* s. 10 f.

och säkerhetspolitik. Av denna anledning styrs försvarsmarknaden inte enbart av marknadsmässiga överväganden.⁶³ Försvars- och säkerhetspolitiska aspekter påverkar vilka företag eller vilka andra länder en stat väljer att göra affärer med. Detta innebär att det endast i viss mån råder fri konkurrens på marknaden. I nästa avsnitt redogör utredningen närmare för EU:s inre marknad på försvars- och säkerhetsområdet.

Den starka kopplingen till nationell säkerhet innebär även att marknaden präglas av statlig tillsyn, tillståndsgivning och exportkontroll.⁶⁴ En försäljning av försvarsmateriel och tjänster som omfattas av exportkontrollregelverket förutsätter därmed erforderliga tillstånd enligt detta. Alla stater accepteras inte som köpare. Uppgifter om försvarsmateriel och tjänster kan även omfattas av ett lands sekretess- och säkerhetsskyddslagstiftning. Även detta inverkar på försvarsföretags möjligheter att exploatera sina produkter internationellt.

Enbart statliga slutkunder

En annan orsak till försvarsmarknadens särskilda förutsättningar är att slutkunderna på försvarsmarknaden i princip enbart är statliga aktörer. På den nationella försvarsmarknaden finns det därmed endast en kund, staten. Det är staten som svarar för efterfrågan. Staten har således ett mycket stort inflytande över vilken försvarsmateriel som utvecklas och hur den utformas. De företag som är verksamma på försvarsmarknaden är i sin tur beroende av att kunna förstå de köpande staternas behov.⁶⁵ Först när kundens (statens) behov är känt kan företagen på marknaden arbeta med att anpassa sina produkter till behovet. Detta innebär sin tur att försvarsföretag många gånger har behov av att marknadsföra sina produkter på en lägre teknikmognadsnivå⁶⁶ än vad som är vanligt på den civila marknaden. Gemensam utveckling tillsammans med den statliga kunden är därför vanligt. Det anses även svårare att bedöma efterfrågan på försvarsmarknaden än på den civila marknaden.

⁶³ SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 130.

⁶⁴ Det svenska exportkontrollregelverket beskrivs i relevanta delar i avsnitt 3.2.4.

⁶⁵ SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 131.

⁶⁶ Technical Readiness Level (TRL) översätts till teknikmognadsnivå på svenska och är en standardiserad skala för att bedöma hur mogen eller utvecklad en teknik är, från grundläggande forskning (TRL 1) till fullt kommersiell tillämpning (TRL 9).

Osäkerheter kring efterfrågan beror bland annat på att de statliga kundernas investeringar inte enbart styrs av marknadsmässiga överväganden. Marknaden präglas även av krav på certifiering och uppfyllandet av försvarsstandards.

Försvarsmaterielens karaktär

Försvarsmaterielens karaktär brukar anföras som ytterligare en grundorsak till att det råder särskilda förutsättningar på försvarsmarknaden.⁶⁷ Försvarsmateriel är ofta högteknologiskt eller systemtekniskt komplexa.⁶⁸ Det gäller särskilt för plattformssystem så som stridsvagnar, stridsflyg och ubåtar. Den tekniska komplexiteten medför ofta höga utvecklingskostnader och långa livscykler. Detta påverkar i hög grad företagets behov av finansiering. Det kan ta mellan tre och trettio år från utveckling till färdigutvecklad produkt och tills företaget uppnår ett positivt kassaflöde. De långa investeringscyklerna göra det många gånger svårt för bolagen att få investeringar utifrån. Kundernas affärsmodeller, exempelvis möjligheten att erbjuda delbetalningar, blir viktiga.⁶⁹ Avtalsförhållandet mellan säljande försvarsföretag och köpande stat sträcker sig vanligtvis över försvarsproduktens hela livscykel⁷⁰ och inkluderar ofta åtgärder för att vidmakthålla, och ibland utveckla produktens funktion under livslängden. Försvarsmaterielens långa livscykler innebär i ofta i praktiken att konkurrerande företag är utestängda från marknaden under motsvarande period. Försvarsprodukters tekniska komplexitet, långa livscykler och frånvaron av fri konkurrens bidrar till försvarsmarknaden höga inträdesbarriärer.

⁶⁷ SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 130 ff. samt Lundberg, Björk, Lougui (2025) *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden* s. 10 f.

⁶⁸ Jfr SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 132 f. samt Lundberg, Björk, Lougui (2025) *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden* s. 10 f.

⁶⁹ Samtal med SOFF.

⁷⁰ Livscykel avser försvarsproduktens livslängd, från idé till avveckling.

Andra omständigheter

Statlig medfinansiering

På grund av höga utvecklingskostnader utvecklas i Sverige princip inte nya systemförmågor utan att staten eller EU-organ medfinansierar nödvändig teknik- och materielutveckling.⁷¹ Utmärkande för svenska försvarsmarknaden är att staten och det privata näringslivet, genom effektiv samverkan skapat en stark innovationsförmåga, gemensamt utvecklat världsledande försvarsmateriel såsom stridsflygplan, ubåtar, stridsfordon och artilleri samt avancerade sensorer och robotar. I de fall svenska staten bekostat en stor del av utvecklingskostnaderna har staten ett stort intresse av att försvarsföretaget även fortsatt är livs- och konkurrenskraftigt. Detta inverkar i hög grad på försvarsmarknadens dynamik samt svenska statens skäl till att ge exportstöd.

Utmaningar för små och medelstora försvarsföretag

För små- och medelstora företag blir försvarsmarknadens förutsättningar särskilt utmanande, inte minst på grund av svårigheter att få investeringar, bland annat på grund av långa investeringscykler fram till dess företaget får intäkter. Det kan även vara utmanande att uppfylla högt ställda certifieringskrav eller standarder. Samtidigt krävs stora resurser att bearbeta långsiktiga försvarsmarknader. Ett första steg för små och medelstora företag på försvarsmarknaden är att sälja till den nationella slutkunden. Att ha den nationella staten som referenskund är ofta en förutsättning för försvarsföretag att ta sig ut på den internationella marknaden.

Krav på motköp

Det förekommer att köpande stater ställer krav på motköp (*offset*) hos den inhemska försvarsindustrin för betydande belopp, ofta motsvarande samma belopp som staten har betalt för den internationella anskaffningen. Sådana krav framställs för att gynna det köpande landets industri, utveckling och därmed även arbetstillfällena. Inom

⁷¹ Lundberg, Björk, Lougui (2025) *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden* s. 10.

ramen för LUFs-direktivet och LUFs utgör sådana krav diskriminerande villkor. Det finns därmed ett begränsat juridiskt utrymme för länder inom EU att framställa sådana krav. Däremot kan sådana krav vara möjliga att framställa i upphandlingar som genomförs med stöd av undantag enligt artikel 346.1 b) i EUF-fördraget.

3.3.2 Nationell och internationell försvarsmarknad

När svenska företag handlar med andra länder är det vanligt att man beskriver detta som att handeln sker internationellt eller på en internationell försvarsmarknad. Det finns dock ingen enhetlig internationell försvarsmarknad. Nationell politik gör det mer rätt att tala om nationella eller regionala försvarsmarknader, där EU och Nato till viss del utgör två regionala försvarsmarknader samtidigt som de i praktiken består av 27 respektive 32 nationella försvarsmarknader. Den nationella försvarsmarknaden regleras av respektive lands nationella regelverk gällande exempelvis upphandling och vilka länder som kan delta i sådana upphandlingar, exportkontroll och sekretess. Det man generellt sett kallar för en internationell försvarsmarknad är således ingen homogen marknad, utan den består av enskilda länders egna nationella försvarsmarknader, med egna förutsättningar när det gäller regelverk och politiska inriktningar.⁷² De företag som vill konkurrera internationellt måste därför förhålla sig till de regelverk och förutsättningar som gäller på varje enskilt lands försvarsmarknad.

EU:s upphandlingsregelverk på försvars- och säkerhetsområdet

EU:s gemensamma regelverk på försvars- och säkerhetsområdet kan sägas vara ett exempel på en regional försvarsmarknad.⁷³ Inom EU regleras medlemsstaternas handel på försvars- och säkerhetsområdet av LUFs-direktivet,⁷⁴ som i Sverige implementerats genom lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFs.⁷⁵ Utgångspunkten i LUFs är fri konkurrens. LUFs-direktivet fyller därmed en viktig funktion inom EU vad gäller tillträde till medlemsländernas respektive försvarsmarknader. Medlemsstaterna har dock

⁷² Lundberg, Björk, Lougui (2025) *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden* s. 11.

⁷³ A.a.

⁷⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG.

⁷⁵ Lag 2011:1029 om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

möjlighet att göra undantag från upphandlingsregelverket, vilket begränsar EU:s påverkan och konkurrensen på området.⁷⁶

En förutsättning för svenska staten att genomföra statlig försvarsexport avseende nyanskaffning är att det finns upphandlingsrättslig grund att upphandla den önskade försvarsmaterielen av aktuellt försvarsföretag. Utredningen redogör i det följande i korthet för några av de mest relevanta undantagen vad avser försvarsexport.

Regeringen får besluta om undantag från LUFSS som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen i fråga om upphandling som avser sådan tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel som omfattas av artikel 346.1 b i EUF-fördraget.⁷⁷ Även Försvarsmakten och Försvarets materielverk får besluta om sådana undantag under vissa förutsättningar.⁷⁸

EU-domstolen har i sin rättspraxis slagit fast att undantaget i artikel 346, liksom andra undantagsartiklar i fördraget, ska tolkas restriktivt samt att det ankommer på den medlemsstat som avser att tillämpa en undantagsartikel i fördraget att bevisa att befrielsen inte går utöver gränserna för angivna förhållanden och att de undantag som görs är nödvändiga för att skydda väsentliga säkerhetsintressen.⁷⁹ Det är upp till respektive medlemsstat att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen samtidigt som det är den medlemsstat som tillämpar en undantagsartikel i fördraget som ska visa att åtgärden är tillåten. Undantaget från konkurrens måste vara nödvändigt för att skydda nationens väsentliga säkerhetsintressen.

Därtill gäller inte LUFSS för bland annat upphandling av kontrakt för vilka tillämpningen av lagen skulle kräva att en upphandlande myndighet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen, som avser underrättelseverksamhet, eller som en regering tilldelas av en annan regering (det så kallade government-to-government-undantaget) och som avser a) tillhandahållande av militär utrustning eller utrustning av känslig karaktär, b) byggentreprenader och tjänster med direkt anknytning till sådan utrustning som avses i a) eller c) byggentreprenader och tjänster särskilt avsedda för militära syften eller av känslig karaktär.⁸⁰

⁷⁶ Lundberg, Björk, Lougui (2025) *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden* s. 11.

⁷⁷ Jfr 1 kap. 9 § 1 st. lag 2011:1029 om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

⁷⁸ Jfr 1 kap. 9 § 2 st. lag 2011:1029 om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

⁷⁹ Jfr mål C-414/97, p. 62 och 63. Principen har upprepats i senare avgöranden.

⁸⁰ Jfr 1 kap. 10 § 1, 2 och 6 p. lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

LUFSS gäller inte heller upphandling som omfattas av särskilda förfaranderegler mellan stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och andra stater, som tillämpas av en internationell organisation som gör inköp för sitt eget bruk, eller som avser kontrakt som tilldelas av en stat inom EES i enlighet med sådana särskilda förfaranderegler.⁸¹

Möjligheten för de enskilda medlemsstaterna att undanta upphandlingar från konkurrens inom unionen gör att EU:s påverkan på försvarsmarknaden är begränsad. Utredningen har erfarit att det kraftigt försämrade säkerhetsläget har lett till att flera länder, däribland Sverige, valt att i ökad utsträckning tillämpa undantaget från LUFSS och LUFSS-direktivet med hänsyn till nationens väsentliga säkerhetsintressen. På detta vis resulterar upphandlingsregelverket i att försvarsmarknaden inom EU öppnas upp mellan medlemsländerna, samtidigt som tillämpliga undantag möjliggör att stänga ute konkurrens.

3.4 Försvarsföretagens förutsättningar

I föregående avsnitt har utredningen redogjort för att det inte finns någon entydig definition av försvarsmarknaden. På motsvarande sätt saknas även en entydig definition av försvarsföretag. Förenklat sett kan försvarsföretag sägas vara de företag som agerar på försvarsmarknaden. I det följande redogör utredningen för utmärkande drag hos försvarsföretag i Sverige, och beskriver vilka förutsättningar de verkar under.

3.4.1 Försvarsföretag i Sverige

Sverige har historiskt sett haft en betydande försvarsindustri i förhållande till sin befolkningsstorlek och ekonomi. Hur många försvarsföretag som finns i dag är svårare att beskriva, då det saknas en entydig definition av vad som betecknar ett försvarsföretag. De före-

⁸¹ Notera att den svenska språkversionen av LUFSS-direktivet skiljer sig åt från den engelska och franska vad avser kriteriet "inköp för sitt eget bruk", där den engelska språkversionen talar om "purchasing for its purposes" (inköp för sina, syften), dvs. inte nödvändigtvis endast för organisationens eget bruk, och den franska språkversionen talar om "achatant pour l'accomplissement de ses missions" (inköp för fullgörande av sina uppdrag) som inte heller begränsas till inköp för eget bruk.

tag som agerar på försvarsmarknaden hör hemma i en rad olika branscher där partihandel, tillverkning samt data, IT och telekommunikation är några. Såväl produkt- som tjänstesektorer omfattas. Det finns även utmaningar med att beskriva hur stor näring som försvarssektorn omfattar, då datamängderna är utspridda och ofta svåråtkomliga. Det kan dock konstateras att det finns etablerade försvarsföretag i stora delar av Sverige, även utanför storstäderna. Karlskoga, Karlskrona, Linköping, Trollhättan och Örnsköldsvik är några exempel på orter med etablerad försvarsindustri.

Försvarsföretagen i Sverige är privatägda och produktbolagen är mycket internationellt orienterade. En betydande del av försvarsföretagen i Sverige ägs numera av moderbolag i tredjeland, framför allt i USA och Storbritannien.⁸² Försvarsföretagen har byggts upp under lång tid med försvars- och säkerhetspolitiska skäl som grund. Försörjningssäkerhet och handlingsfrihet har varit starka drivkrafter för svenska konkurrenskraftiga försvarsföretag. Ambitionen har gått från att vara oberoende av utländska leverantörer till ett växande behov av materielsamarbete med likasinnade stater och grannar.⁸³

Försvarsföretagen är också viktiga aktörer och länkar mellan totalförsvaret och de civila och internationella forsknings- och utvecklingsmiljöerna. Försvarsföretag lägger ofta ned betydande resurser på egenfinansierad forskning och utveckling.⁸⁴

Svenska regelverk gäller för företag som är registrerade i Sverige. Staten har därigenom ett inflytande över svenskregistrerade företag, oavsett om de har svenskt eller utländskt ägarskap och oavsett om deras produkter säljs på den svenska försvarsmarknaden eller till företag och stater i andra länder.

Försvarsföretag i Sverige behöver inte nödvändigtvis vara en del av den svenska materielförsörjningen, utan de kan även, eller endast, utgöra en del av andra länders materielförsörjning.⁸⁵

⁸² Skr. 2024/25:193 *Försvarsindustristrategi för ett starkare Sverige – innovation, produktion och samarbete* s. 5.

⁸³ Skr. 2024/25:114 *Strategisk exportkontroll 2024 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden* s. 9.

⁸⁴ Ds 2023:34 *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* s. 320.

⁸⁵ Jfr Lundberg, Björk, Lougui (2025) *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden* s. 11.

Tillgänglig statistik

Det saknas entydig statistik avseende försvarsföretagen i Sverige. Av regeringens försvarsindustristrategi från juni 2025 framgår att cirka 500 företag med knappt 160 000 anställda har Försvarets materielverk som kund, är medlem i branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen eller bedriver verksamhet som står under tillsyn av Inspektionen för strategiska produkter.⁸⁶

Branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) redovisar i februari 2026 att organisationen har 400 medlemsföretag med verksamhet inom bland annat samhällssäkerhet, cyberteknik och försvar. Över 200 av dessa utgörs av små och medelstora företag.⁸⁷ Medlemmarna inom SOFF är verksamma inom domäner som exempelvis luft, sjö och land med tillverkning av flygplan, fordon och obemannade system. Inom tjänsteområdet är företagen verksamma inom bland annat utbildning, simulering, test, underhåll och service. Vissa av medlemmarna är verksamma inom tillhandahållande av mjukvara för satellitkommunikation eller ledningssystem.⁸⁸

Följande uppgifter gäller för SOFF:s medlemsföretag enligt dess branschstatistik för 2024.⁸⁹

- De 350 medlemsföretagen under 2024 hade sammanlagt drygt 28 400 årsarbetskrafter.
- Den totala omsättningen under 2023 uppgick till 64,0 miljarder kronor och under 2024 till 99,7 miljarder kronor, vilket är en ökning med nästan 56 procent.
- 207 av 350 medlemsföretag hade en omsättning på försvarsområdet som utgjorde minst 25 procent av dess omsättning.
- 75 medlemsföretag hade en omsättning på försvarsområdet som utgjorde minst 50 procent av företagets omsättning.
- Investeringarna, inklusive kundfinansierad teknikutveckling, uppgick till drygt 13 miljarder kronor.

⁸⁶ Skr. 2024/25:193 *Försvarsindustristrategi för ett starkare Sverige – innovation, produktion och samarbete* s. 5 f.

⁸⁷ <https://soff.se/om-soff> (hämtad 2026-02-19).

⁸⁸ Lundberg, Björk, Lougui (2025) *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden* s. 19.

⁸⁹ <https://soff.se/2025/05/21/branschstatistik-2024-marknaden-okade-med-55-fortsatt-tillvaxt-att-vanta/> (hämtad 2025-12-02).

- 52 medlemsföretag var noterade på en marknadsplats för handel med värdepapper och aktier.
- 70 medlemsföretag var utländskt ägda, främst av ägare i USA, Storbritannien och Norge.

Produkter med dubbla användningsområden utgör en betydande del av medlemsföretagens utvecklingsportföljer, och andelen produkter och tjänster som inte är tillståndspliktiga har fortsatt öka.⁹⁰

3.4.2 Samhällsekonomiska effekter av försvarsindustri

De samhällsekonomiska effekterna av avancerad försvarsindustri har beskrivits i en forskningsöversikt av Entreprenörskapsforum.⁹¹ Det konstateras att betydande spridningseffekter präglar offentliga satsningar på försvarsrelaterad forskning och utveckling. Samtidigt är så kallade undanträngningseffekter, där offentlig forskning och utveckling ersätter näringslivets forskningssatsningar, små eller obefintliga. Däremot förefaller offentliga satsningar på forskning och utveckling i betydande omfattning generera ytterligare sådana investeringar i näringslivet.

De finanspolitiska multiplikatorerna visar att en kronas satsning på försvaret leder till BNP-ökningar på mellan 30 öre och 2,6 kronor med ett genomsnittligt värde på runt ett. Den stora variationen beror bland annat på vilka satsningar som görs och vilken tidsrymd som avses. Effekten är störst för satsningar på forskning och utveckling, inklusive teknikutveckling. Dessa förefaller slå igenom fullt ut inom tio till femton år och har störst påverkan på produktivitet och tillväxt. Offentlig konsumtion och investeringar relaterade till försvars-satsningar verkar på kortare sikt och med begränsad effekt på långsiktig tillväxt.

Vidare konstaterar Entreprenörskapsforum att försvarssektorn befinner sig i en förändringsprocess. Medan det tidigare var avgörande att det fanns ett antal större teknikintensiva företag som var ledande i utveckling och inkorporering av ny försvarsrelaterad kunskap, är det nu betydligt viktigare att mindre, nya, innovativa

⁹⁰ <https://soff.se/2025/05/21/branschstatistik-2024-marknaden-okade-med-55-fortsatt-tillvaxt-att-vanta/> (hämtad 2025-12-02).

⁹¹ Braunerhjelm, W Andersson och Deiacio (2025) *Samhällsekonomiska effekter av avancerad försvarsindustri. En forskningsöversikt*.

och entreprenörsdrivna företag inkluderas i processen. Det torde bidra till en stärkt mottagarkompetens, mer kompetenta högteknologiska försvarsmarknadskluster och ökad nyetablering av företag vilket ökar värdet av och möjligheterna till teknologiska spillovers. På det viset stärks även förutsättningarna för civila tillämpningar av teknologier som utvecklats för militära ändamål. Det kan också noteras att kunskapsströmmarna i dag synes betydligt mer ömsidiga än tidigare.

En ökad involvering av mindre företag i försvarssatsningarna sker delvis genom ankarföretagens ökade samarbeten med nya och teknikintensiva företag. Dessa kommer att utgöra en del i de internationella värdekedjor som nu etableras och behöver inte vara baserade i Sverige eller del av svenska klustermiljöer. Det understryker vikten av en stark och internationellt konkurrenskraftig kunskapsbas i Sverige, lokalt och nationellt, som kan komma klustermiljöer till godo och därmed stärka inhemska spridnings- och multiplikatoreffekter. Sverige har fördelen av en internationellt framgångsrik försvarsindustri med starka försvarsmarknadskluster vilket är ett nödvändigt villkor för att omfattande och uthålliga positiva samhällsekonomiska effekter ska kunna realiseras, konstaterar Entreprenörskapsforum i den första av en serie rapporter.

Det kan i sammanhanget konstateras att försvarssektorn har en bred geografisk närvaro utanför storstäderna. Genom inrättande av regionala marknadskluster kan försvarsexport främjas på regional nivå vilket bidrar till att stärka samhällsnyttan.

3.4.3 Förutsättningar för försvarsföretagens export

Internationella försörjningskedjor är en förutsättning för materielförsörjningen

Väl fungerande internationella samarbeten och handel mellan länder är två grundförutsättningar för materielförsörjningen.⁹² Försvarsmateriel innehåller komponenter och teknik från en mängd olika länder. Försvarsföretagen är därmed med starkt beroende av internationella försörjningskedjor och av att det globala handelssystemet upprätthålls. Beroendet och dess konsekvenser har blivit alltmer uppenbara under 2020-talet. Behovet har lyfts bland annat av För-

⁹² Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 6 s. 42.

svarsberedningen, som i delrapporten *Kraftsamling* betonar att det är av grundläggande betydelse för Sverige och totalförsvaret att upprätthålla ett regelbaserat globalt handelssystem med fungerande leveranskedjor.⁹³ Fortsatt export kan många gånger vara förutsättningen för import av viktiga komponenter och insatsvaror.⁹⁴ Importen är därmed en viktig del i en fungerande svensk handel med omvärlden. Enligt regeringens bedömning under våren 2025 är det, för svenskt vidkommande, därför av säkerhetspolitisk betydelse att säkerställa öppenhet för samarbete med tredjeland vad avser försvarsindustri. Detta gäller särskilt inom ramen för EU-samarbetet.⁹⁵

Teknisk utveckling är en förutsättning för export

Försvarsprodukter måste underhållas, uppgraderas och vidareutvecklas i takt med den militärtekniska utvecklingen i omvärlden för att fortsätta vara konkurrenskraftiga. Många försvarsföretag ingår i dag i ett nätverk av internationaliserade ägandeförhållanden och internationaliserade underleverantörsled. Inte minst har internationaliseringen drivits på av den tekniska utvecklingen där företag specialiserat sig i värdekedjor. Tillgång till andra länders försvarsmarknader kan uppnås genom export, men även genom företags-samarbeten, företagssammanslagningar, uppköp av företag eller genom att starta upp verksamhet i det aktuella landet.⁹⁶

Export förutsätter forskning, utveckling och innovation. Handel gör det i sin tur möjligt för företagen att ta del av teknikutvecklingen, inhämta kunnande, dela kostnader och få tillgång till finansiering med samarbetspartners. Det är genom internationell samverkan mellan företag som de största handelsflödena skapas. Svenska försvarsföretags satsningar på teknikutveckling och internationell samverkan har inneburit att Sverige fått tillgång till kvalificerad teknik och utrustning som annars inte hade varit möjlig.

⁹³ Ds 2023:34 *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* s. 162.

⁹⁴ Ds 2023:34 *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* s. 166.

⁹⁵ Skr. 2024/25:114 *Strategisk exportkontroll 2024 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden* s. 9.

⁹⁶ SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 142.

Försvarsmarknadens internationalisering ökar behovet av exportfrämjande och exportstödjande insatser

Den svenska försvarsmarknaden utgör, i takt med internationaliseringen, en minskande marknadsandel för försvarsföretagen i Sverige. Svenska statens värde som hemma- och referensmarknad för de svenska försvarsföretagens produkter är ändå mycket viktig och är många gånger en förutsättning för att företagen ska kunna genomföra framgångsrika exportsatsningar. Då den internationella marknaden består av en uppsättning nationella eller regionala regelverk krävs många gånger att företaget har tillgång till expertis på den aktuella marknaden för att kunna få en relevant och tillräcklig förståelse för hur den fungerar. De höga inträdesbarriärer och de beroenden mellan stat och företag som gör sig gällande på försvarsmarknaden innebär att företagen i större utsträckning än på den civila marknaden behöver statens främjande och stöd för att uppfattas som en säker och pålitlig leverantör och därmed som ett lämpligt val. Det är med ett aktivt förutsättningsskapande arbete i Sverige som grunden läggs för framgång på den internationella försvarsmarknaden.

3.4.4 Försvarsföretagens export

Exporten av krigsmateriel har ökat i betydelse i takt med att statens beställningar till försvarsföretagen minskade under 1990-talet och 2000-talet.⁹⁷ En följd av den ökade exporten är att företagen i ökad utsträckning har investerat i forskning och utveckling av krigsmateriel för den internationella marknaden.⁹⁸ I dag utvecklar företagen i större utsträckning teknik med egenfinansierade medel och har därmed större rådighet över upphovsrätt vilket underlättar samarbeten internationellt. Under de senaste två decennierna har över hälften av den krigsmateriel som tillverkas i Sverige exporterats. Ser vi till företagens omsättning till försvarskunder uppgår exporten, oaktad klassificering, till dryga två tredjedelar.⁹⁹ Försvarsexporten är därför av avgörande betydelse för företagens möjlighet att bibe-

⁹⁷ SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet* s. 107.

⁹⁸ A.a.

⁹⁹ Uppgifter från SOFF.

hålla nödvändig kompetens och kapacitet och därmed även sin konkurrenskraft.

Vad gäller krigsmateriel innehade 450 svenska försvarsföretag, myndigheter eller privatpersoner tillverknings- eller tillhandahållandetillstånd från ISP under 2024. Bland tillståndshavarna exporterade 86 av dessa företag krigsmateriel eller tekniskt bistånd medan 219 av företagen endast tillhandahöll krigsmateriel inom landet. 145 utav tillståndshavarna redovisade ingen försäljning av krigsmateriel. Trots det stora antalet tillverkande och tillhandahållande företag så står endast en handfull av dessa för merparten av försäljningen. Detta är bland annat en konsekvens av den konsolidering av den svenska försvarsindustrin som genomfördes under 2000-talet som en konsekvens av en förändrad politisk inriktning.

Av ISP:s redovisning framgår att den svenska exporten av krigsmateriel uppgick till drygt 29 miljarder kronor under 2024. Det är det högsta värdet någonsin och en ökning med omkring 23 procent jämfört med 2023.¹⁰⁰ Exporten skedde till 59 länder under 2024. Drygt 70 procent av exporten gick till de 39 länder som enligt regeringen utgör etablerade samarbetsländer inom det försvars- och säkerhetspolitiska området.

För små och medelstora företag utgör USA den enskilt viktigaste icke-nordiska marknaden. Direkta leveranser till Ukraina är fortsatt begränsade – huvuddelen av krigsmaterielen till Ukraina har donerats av svenska staten. Däremot har export av icke-klassade system och produkter till Ukraina förekommit i större omfattning, dock utan att ha någon avgörande påverkan på den samlade exportvolymen.¹⁰¹

Produkter med dubbla användningsområden är civila produkter men som även kan ha en militär tillämpning. Därför kan inte frågan om export av försvarsmateriel eller tjänster besvaras med statistik kring export av produkter med dubbla användningsområden. SOFF för statistik över sina medlemsföretags export, denna inkluderar dock även export av krigsmateriel. I denna del redovisar SOFF att exporten ökade med cirka 10 miljarder kronor och uppgick 2024 till över 48 miljarder kronor. Exportens andel av den totala omsättningen har samtidigt minskat till under 50 procent, vilket innebär att den svenska marknaden för första gången på över två decennier är större

¹⁰⁰ Jfr Skr. 2024/25:114 *Strategisk exportkontroll 2024 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden* samt Inspektionen för strategiska produkter (2025) *Den svenska exporten av krigsmateriel 2024*.

¹⁰¹ SOFF, Branschstatistik 2024.

än exportmarknaden. Ett skäl till detta är de stora ökade leveranserna från underleverantörer till försvarsföretag i Sverige. Trots detta är Sverige fortsatt ett av världens mest internationaliserade länder sett till andelen kvalificerad teknik och kunskap i exporten.¹⁰²

3.4.5 Branschorganisationer

Det finns ett antal aktörer på försvars- och säkerhetsområdet som på olika sätt verkar för företagens intresse i branschen.

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) är en branschförening för företag inom säkerhets- och försvarsområdet med verksamhet i Sverige. Föreningen är med sina 400 medlemmar den största organisationen för försvarsföretag i Sverige. Föreningens syfte är att skapa bästa möjliga konkurrensförutsättningar för försvars- och säkerhetsföretag genom att främja deras marknadstillträde och handelsutbyte. SOFF arbetar både med att långsiktigt och strategiskt påverka framtida handelsförutsättningar för sina medlemmar och för att praktiskt stötta medlemsföretagen genom kunskap och mötesplatser för att stärka sina affärer. Föreningen verkar därmed för att påverka utformning och tillämpning av olika policyfrågor och regelverk som påverkar säkerhets- och försvarsmarknaden. Föreningen samverkar aktivt med myndigheter, organisationer och näringsliv.

Branschorganisationen för små och medelstora företag (SME-D) är en ideell förening och samverkansgrupp för små- och medelstora företag inom försvars- och säkerhetssektorn. SME-D strävar efter att stärka konkurrenskraften hos sina medlemmar och säkra branschens kontinuerliga kompetensförsörjning. Bland annat verkar föreningen aktivt för att små och medelstora företag i större utsträckning ska ha möjlighet att delta i upphandlingar på försvarsområdet. SME-D har ett 50-tal medlemmar, med omkring 800 anställda. Medlemmarna omsätter tillsammans cirka 3 miljarder kronor om året.¹⁰³ En viktig fråga för SME-D är att verka för att dess medlemmar får möjlighet att vara med och konkurrera på likvärdiga villkor i Svenska statens försvarsupphandlingar och att upphandlingsdokument inte uppställer oproportionerliga krav som utesluter små- och medelstora

¹⁰² SOFF, Branschstatistik 2024.

¹⁰³ Uppgifter från SME-D 2025.

företag från att delta i upphandlingar.¹⁰⁴ Många av SME-D:s medlemmar önskar i första hand stöd för att uppfylla de särskilda krav som gäller för att sälja till en försvarsmakt och lämna anbud i sådana upphandlingar.

Det finns även andra branschorganisationer som organiserar medlemmar som förekommer som leverantörer på försvarsmarknaden. Swedish Association of Civil Security (SACS) är en svensk branschorganisation för samhällssäkerhet, vars syfte är att bidra till att stärka samhällets förmåga att hantera olika typer av risker och hot genom att skapa affärsnytta för medlemmarna. SäkerhetsBranschen är en branschförening som främjar företags nätverk och förutsättningar på säkerhetsområdet. Swedish Aerospace Industries (SAI) är en ideell förening och branschorganisation som har till ändamål att tillvarata medlemmarnas intressen genom att företräda den svenska civila flyg- och rymdindustrin i gemensamma frågor, även med bäring på försvarsområdet. Även Teknikföretagen, som täcker hela värdekedjan av företag, fyller en viktig funktion på försvars- och säkerhetsområdet med främsta uppgift att stärka sina medlemmars konkurrenskraft genom att driva teknikutvecklingen framåt.

3.5 Internationell utblick

Utredningen har, med stöd av de svenska ambassaderna i London, Paris, Berlin och Washington, tagit fram följande internationella utblick.

3.5.1 Storbritannien

Det brittiska försvarsministeriet presenterade under 2025 en översyn av Storbritanniens försvarsförmåga omfattande fem prioriterade områden, varav ett var försvarssektorn som tillväxtmotor. Målet är ett nytt partnerskap med industrin, nya riktlinjer för upphandling, ökade investeringar i brittiska företag samt ökad försvarsexport.

En förutsättning för implementeringen av planen var att reformera försvarsministeriets arbetssätt. Bland annat inrättades National Armaments Director (NAD) som en av försvarsministeriets högsta

¹⁰⁴ Uppgifter från SME-D 2025.

chefer, med uppgift att reformera anskaffningar, samordna implementeringen av försvarsindustristrategin samt att främja samverkan med den privata sektorn, akademien och internationella partners.

I september 2025 presenterades en försvarsindustristrategi, där det betonades att försvarsexport skapar högkvalificerade arbetstillfällena och ekonomisk tillväxt i Storbritannien. Ett nyetablerat Office of Defence Exports samlar ansvaret för försvarsexporten under försvarsministeriets kontroll, vilket ska skapa förutsättningar för mellanstatliga exporterbjudanden som bättre återspeglar efterfrågan från allierade och industrin. Office of Defence Exports ingår i NAD-direktoratet och leds av en Director for Defence Exports. Inom försvarsministeriet finns även Trade & Strategy Exports Policy (TSEP) som samverkar med Office of Defence Exports avseende mellanstatliga avtal.

Försvarsindustristrategin har sex prioriterade mål: göra försvaret till en motor för tillväxt, ge ökat stöd till företag baserade i Storbritannien, positionera Storbritannien i framkant av försvarsinnovation, utveckla en stark industriell bas i Storbritannien, reformera inköps- och anskaffningssystemen samt att skapa nya partnerskap. Inom i stort sett alla dessa prioriterade områden återfinns försvarsexporten som ett medel för att främja försvarsindustrin.

Inom det brittiska utrikesdepartementet är det främst Defence & International Security Directorate som har uppgifter kopplade till försvarsexport. Direktoratet är inte direkt inblandat i exportstödet utan hanterar partnerskapsdimensionen.

Dessa aktörer, tillsammans med andra berörda departement och utlandsmyndigheter, utgör Storbritanniens gemensamma regerings- och industriteam ”Integrated Campaign Team (ICT)” som samordnar och genomför export- och samarbetskampanjer.

Sammantaget sker i Storbritannien en markant satsning på det statliga stödet till export och internationell samverkan, länkat till mål om tillväxt och sysselsättning. Samverkan mellan stat och industri är ett genomgående tema och samordningen i form av kampanjteam betydande.

3.5.2 Frankrike

Frankrike strävar efter att i ökad utsträckning bygga bilaterala politiska och militära partnerskap i samband med försvarsmateriellaffärer. Målet är att skapa långsiktiga relationer med framtida affärspotential. Denna ansats inkluderar bredare bilaterala avtal där försvarssamarbeten utgör en framträdande del.

Den franska försvarsexporten fyller en tydlig roll i landets säkerhets- och utrikespolitik. Förutom att stärka industriell kapacitet används exporten som ett verktyg för att bygga långsiktiga säkerhetspolitiska relationer. Frankrike ser affärsmässiga fördelar i de breda samarbeten som försvarsindustrin erbjuder. De inkluderar servicepaket, träningsmöjligheter och verktyg anpassade efter partnerlandets behov vilket möjliggör för köparländerna att själva anpassa, underhålla och uppdatera systemen.

Stödet till försvarsexport är en integrerad del av verksamheten inom det franska försvarsdepartementet, vilket samverkar med flera aktörer, varav materielverket DGA (Direction générale de l'armement) utgör kärnan i försvarsexportfrämjandet med ansvar för teknisk och industriell samordning. DGA erbjuder industrin teknisk expertis och har internationell närvaro i över 20 länder. DGA anställer utöver tekniska experter även militär personal med praktisk erfarenhet av vapensystemen. Utrikesdepartementet och Finansdepartementet gör bedömningar av exportens diplomatiska samt ekonomiska konsekvenser, och bidrar med långsiktiga analyser av potentialen i politiska relationer och allianser. Team France Export utgör ett samarbete mellan statliga aktörer och industrin med uppgift att identifiera internationella affärsmöjligheter och navigera i exportprocessen.

För att underlätta exporten erbjuder den franska staten finansiellt stöd, särskilt till små och medelstora företag. Finansieringslösningarna är ofta avgörande för att vinna större kontrakt. Den statliga investeringsbanken BPI France, tillhandahåller exportfinansiering upp till 25 miljoner euro. Planer ska finnas på att höja detta tak till 40 miljoner euro för att möta växande behov. Regeringen erbjuder i samverkan med den franska försvarsmakten exportstöd under rubriken SOTEX (Soutien aux Exportations). Stödet omfattar flera typer av avgiftsbelagda insatser och är tillgängligt under hela exportcykeln, förutsatt att giltig exportlicens finns.

Frankrike tillämpar i vissa fall mellanstatlig försvarsexport, särskilt vid större kontrakt där strategiska, politiska och säkerhetsmässiga faktorer spelar in. Dessa avtal sluts direkt mellan den franska staten och mottagarlandet, ofta parallellt med kommersiella avtal mellan tillverkaren och kunden. Det möjliggör samordnade lösningar för finansiering, utbildning och eftermarknadsstöd. Modellen har visat sig särskilt framgångsrik för större strategiska kontrakt där geopolitiska faktorer spelar in.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att försvarsexporten i Frankrike utgör ett tillväxtområde. Med en nära samverkan mellan stat och industri är Frankrike väl rustat för ett ömsesidigt stödjande av försvarsexport och utrikespolitik. I ökad utsträckning strävar man efter att bygga tillitsfulla bilaterala säkerhetspolitiska relationer med materielexport som en kärnkomponent.

3.5.3 Tyskland

I Tyskland pågår en översyn av försvarsexportfrämjandet, utifrån industrins behov och sektorns potential att skapa tillväxt och sysselsättning. En försvarsindustriell strategi antogs ifjol.

Huvudaktörer inom främjandet är försvarsministeriet, utrikesministeriet samt närings- och energiministeriet. Förstärkt samverkan dem emellan är prioriterad och fokuspunkter för försvarsexporten har etablerats på ministerier och myndigheter. Målet är att förbättra förutsättningarna för försvars- och säkerhetsindustrin samt att stärka möjligheterna för mellanstatliga affärer.

Närings- och energiministeriet har bred kunskap om den tyska industrin och innovationsmiljön i stort. Det är en styrka när fler teknikdrivna tyska företag börjar leverera produkter och tjänster till försvarssektorn, inom AI, drönarteknik och produkter med dubbla användningsområden. Ministeriet har ett huvudsakligt civilt fokus, men kommer ta en mer aktiv roll gällande försvarsmateriel. Baserat på erfarenheter från främjandet inom den civila sektorn kan ett mer aktivt främjande förväntas även av försvarsexporten i form av riktat främjande i form av delegationsresor och deltagande i internationella mässor.

Utrikesministeriet utvecklar dess roll i genomförandet av den nya försvarsindustriella strategin. En viktig målsättning är att bättre integrera ambassaderna i försvarsexportfrämjandet. Sammanfattningsvis kan ett mer samordnat tyskt exportstöd förväntas, baserat på erfarenheter och kompetens inom hela näringslivsfrämjandet.

3.5.4 USA

USA etablerade mellanstatlig försvarsmaterielexport under åren efter andra världskriget. Under 1970-talet var USA militärtekniskt dominerande och Foreign Military Sales (FMS) etablerades för att möjliggöra användningen av försvarsmaterielexport som ett utrikespolitiskt verktyg och därmed flytta försvarsbördan till berörda länder och minska direkta amerikanska militära interventioner.

FMS-programmet fortsätter att vara ett viktigt verktyg för amerikansk utrikes- och försvarspolitik. FMS förvaltas av Defense Security Cooperation Agency (DSCA) och övervakas av utrikesdepartementet och kongressen. Det används för att bygga partnerkapitet, investera i framtida stabilitet och stödja utrikespolitiska mål. Utöver FMS kan försvarsmateriel även säljas direkt från försvarsindustriföretagen, så kallad Direct Commercial Sales (DCS), vilket uppgår till cirka två tredjedelar av försäljningsvolymen för export.

En FMS-affär förbereds i två delar när ett köparland initierat ett intresse, i syfte att beakta säkerhetspolitiska intressen och för att planera ett anskaffningsprojekt åt den utländska kunden. Den säkerhetspolitiska bedömningen görs av DSCA inom Department of Defense tillsammans med Department of State. Defense Technology Security Administration (DTSA) svarar för bedömningen om berörd teknik kan delges köparlandet ur säkerhetssynpunkt. Underlag för alla försäljningar av kritisk materiel eller försäljningar som överstiger fastställda tröskelvärden ska anmälas till kongressen, som beslutar om försäljning.

Relationen mellan upphandlande organisation i US Government och säljande industri följer amerikansk lag och upphandlingsreglerverk. Ett undantag som medges är att köparlandet tillåts ställa krav på att ursprungsleverantören används och därmed medges riktad upphandling.

En betydande styrka med FMS är det som benämns Total Package Approach. Detta innebär en strategi där den amerikanska staten inkluderar allt nödvändigt stöd för ett större vapensystem, såsom reservdelar, tekniska manualer, men framför allt teknisk och taktisk utbildning i en initial försäljning. Detta möjliggör för den utländska partnern att snabbt nå operativ effekt med sin anskaffning. Det stöd som erhålls med utbildning och initial drift genom Total Package Approach verkar vara ett viktigt skäl för länder att anskaffa nya försvarssystem genom FMS.

Då amerikanska staten inte får ta någon ekonomisk risk vid FMS-försäljning ska all betalning ske som förskott. Detta innebär för många länder en betydande börda. Foreign Military Financing (FMF) etablerades för att möjliggöra säkerhetspolitisk önskvärd försäljning till länder som saknar tillräckliga ekonomiska resurser för anskaffning. Detta möjliggör för kongressen, genom State Department, att finansiera hela eller delar av en försäljning.

Att genomföra en FMS-affär är en omfattande och tidskrävande process. Det finns en önskan från många köparländer att i högre grad anskaffa materiel genom DCS vilket erfarenhetsmässigt går snabbare. USA tar inte på sig att samordna flera köparländers leveranser och utbildning. Länder kan genomföra gemensamma FMS-affärer men svarar själva för samordningen. Det finns i den amerikanska administrationen en inriktning på att effektivisera processerna inom försvarsmaterielområdet, bland annat genom att minska byråkrati och förbättra effektiviteten vid FMS-försäljning.

4 Exportstöd och exportfrämjande

4.1 Inledning

Som redogörs för i kapitel 3 är det i Sverige enskilda aktörer, i form av privatägda företag, som tillverkar och säljer försvars- och krigsmateriel. Företagen arbetar även med marknadsföring och försäljning av sina produkter, såväl mot den svenska staten som mot andra stater. För att marknadsföra sin produkt genomför det tillverkande försvarsföretaget ofta en försäljningskampanj riktad mot en potentiell kund, det vill säga en stat. Den köpande statens försvarsexportaffär genomförs antingen i konkurrens mellan olika försvarsföretag eller som en riktad upphandling mot ett specifikt försvarsföretag. Vilka exportstödsaktiviteter som tillverkande företag har behov av beror på den specifika affären.

Staten arbetar med att stödja försvarsföretagens exportansträngningar på olika plan. En del i detta är *exportfrämjandet* som handlar om att profilera svensk industri i allmän mening. Här ingår verksamheter såsom deltagande vid försvarsindustrimässor och utställningar, konferenser och seminarier. Det handlar också om besöksutbyte med nyckelpersoner och länder där affärer kan komma att bli aktuella och att med olika medel skapa en förberedande marknadskunskap. Det generella exportfrämjandet utförs på ett övergripande plan inom alla sektorer och utgör en del i statens breda *näringslivsfrämjande*, eller *handelsfrämjande*, som Utrikesdepartementet ansvarar för. Exportfrämjande genomförs främst av aktörer inom Team Sweden, såsom Business Sweden och utlandsmyndigheter.

En annan del är den *exportstödande verksamhet* som bedrivs inom försvarssektorn. Om det finns försvars- och säkerhetspolitiska skäl kan FMV, efter ansökan från ett försvarsföretag, bevilja företaget *exportstöd*. Exportstöd genomförs främst av Försvarsmakten och består av olika aktiviteter till stöd för ett försvarsföretags försäljning

av viss försvarsmateriel. Vissa försvarsupphandlingar som andra stater genomför är strategiskt viktiga för Sverige att vinna. I dessa fall kan svenska staten driva ett exportstödjande arbete i form av en *strategisk kampanj*. Försvarsmyndigheterna bedriver även viss exportfrämjande verksamhet.

Omvärldsläget ställer i dag högre krav på strategisk inriktning och förutsägbarhet när det kommer till statens arbete med att stödja och främja försvarsexport. Utrikespolitiska hänsyn och relationen till andra länder är viktigare än tidigare.

4.1.1 Innehållet i detta kapitel

I detta kapitel redogör utredningen för hur statens exportstödjande och näringslivsfrämjande verksamhet på försvarsområdet bedrivs i dag och hur det är reglerat. Vi analyserar och utvärderar utifrån de förändrade förutsättningarna på försvarsmarknaden hur väl exportstödet och regeringens styrning fungerar i dag och bedömer 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. Vi analyserar även hur väl finansieringen av exportstödet fungerar i dag och om det kan utvecklas för att bli mer samhällsekonomiskt effektivt.

Statens exportfrämjande och exportstödjande arbete bedrivs av många olika aktörer. Vi ger i detta kapitel vår bild av hur exportstödet och exportfrämjandet på försvarsområdet bedrivs och analyserar om det är samordnat och effektivt. Kapitlet tar avstamp i en historisk tillbakablick av hur statens arbete med att stödja och främja försvarsexport har bedrivits och varit reglerat.

Även Försvarsdepartementets och myndigheternas internationella materielsamarbeten, såsom den uppgift som FMV har att företräda staten vid förhandling och ingående av statlig försvarsexport, kan ses som en del av den exportstödjande verksamheten. Eftersom verksamheterna har nära koppling till varandra ges i detta kapitel även en viss beskrivning av hur aktörerna arbetar med statlig försvarsexport. I kapitel 5 hanteras närmare frågor om statlig försvarsexport och exportfinansiering.

4.2 Historik

4.2.1 Utvecklingen 1945–2010

Grunden för den moderna svenska försvarsindustrin lades under det kalla kriget. Ambitionen då var att Sverige skulle vara oberoende av utländska leverantörer. Försvarsindustrin blev således en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken. Exporten av krigsmateriel, som under denna tid skedde i begränsad omfattning, var ett led i att säkra kapaciteten att utveckla och producera materiel anpassad till den svenska försvarsmaktens behov. Strävan efter oberoende vad gäller tillgången till krigsmateriel för det svenska försvaret har sedan krigets slut gradvis ersatts av ett växande behov av materielsamarbete med likasinnade stater och grannar.¹

Under 1990-talet konstaterade regeringen bland annat mot bakgrund av den begränsade inhemska marknaden, de ökade svårigheterna att upprätthålla nödvändig bredd inom den egna försvarsindustrin och den internationellt sett vikande försvarsmaterielmarknaden att ett väsentligt utökat internationellt samarbete framstod som en förutsättning för den svenska försvarsindustrins överlevnad. Regeringen menade att alternativet till ett ökat internationellt försvarsmaterielsamarbete inte utgjordes av ökad självförsörjning, utan av ett ökat beroende av import av kompletta system eller delsystem och komponenter. Ett sådant alternativ menade regeringen, var varken ekonomiskt eller tekniskt möjligt, och inte heller önskvärt. Av denna anledning menade regeringen att det var av vikt att regeringen och svenska myndigheter på ett aktivt och strukturerat sätt kunde stötta försvarsindustrins exportansträngningar av större materielprojekt, under förutsättning att exportansträngningarna stod i överensstämmelse med riktlinjerna för krigsmaterielexport.² Inriktningsbesluten under 1990-talet och det tidiga 2000-talet har legat till grund för dagens struktur och förhållande mellan stat och försvarsföretagen.

¹ Jfr skr. 2024/25:114 *Strategisk exportkontroll 2024 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden* s. 9.

² Jfr prop. 1996:97:54 *Totalförsvar i förnyelse – etapp 2* s. 154 ff. samt prop. 1999/2000:30 *Det nya försvaret* s. 102 ff.

I början på 2000-talet fick FMV i uppdrag att, inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport, stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet.³ I samband med att nu gällande instruktion infördes den 1 januari 2008 ändrades uppdraget till att avse exportstödjande åtgärder. Under åren 2010–2015 ansvarade Förvarsexportmyndigheten för exportstöd, exportfrämjande och statlig försvarsexport. Från 2016 hanteras uppgifterna återigen hos FMV, men i mindre omfattning.

Nedan beskriver vi i översiktliga drag det utredningsarbete som föregick inrättandet av Förvarsexportmyndigheten, dess uppdrag och avveckling.

4.2.2 Behov av ny myndighet?

Förvarsberedningen

Frågan om försvarsmyndigheternas stödverksamhet vid export utreddes 2008 av Förvarsberedningen och dess slutsatser redovisas i rapporten *Förvar i användning*.⁴ Förvarsberedningen konstaterade att Förvarsmakten under de senaste 20 åren hade förändrats från en omfattande krigsorganisation till en mindre insatsorganisation. Förvarsberedningen menade på att FMV:s ansvar att leverera operativ effekt medförde intressekonflikter i förhållande till myndighetens uppdrag att lämna exportstöd av försvarsmateriel. Förvarsberedningen påpekade att exportstödsverksamheten förbrukat en stor del resurser inom både Regeringskansliet och myndigheterna, vilket hade medfört att leverans av materiell förmåga till insatsorganisationen försenats vid upprepade tillfällen. Förvarsberedningen menade även att rollfördelningen innebar en risk för att övergången till högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel skulle försvåras. Även regeringen pekade i den av riksdagen antagna propositionen *Ett användbart försvar*⁵ på att utvecklingen av exportstödet krävt alltmer resurser inom myndigheterna och att detta gett upphov till intressekonflikter.

³ 2 a § förordning (1996:103) med instruktion för Förvarets materielverk. Bestämmelsen infördes genom förordning (1999:1019) och trädde i kraft den 1 januari 2000.

⁴ Ds 2008:48 *Förvar i användning* s. 85 f.

⁵ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar* s. 95. (Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292).

Stödutredningen

Under våren 2009 genomfördes på regeringens uppdrag en översyn av stödet till Försvarsmakten. I uppdraget ingick bland annat att lämna förslag på en tydligare uppdelning mellan ansvar för materielförsörjning och ansvar för exportstöd. Utredningen, som antog namnet Stödutredningen, lämnade sin redovisning till regeringen i maj 2009.⁶

Utredningen föreslog, i den del som avser exportstödet, att detta fortsatt skulle utgöra ett statligt anslagsfinansierat åtagande och att det skulle inrättas en ny myndighet med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel. I begreppet exportstöd inkluderade utredningen såväl det som i dagligt språkbruk benämns *främjande*, som *exportstöd* i form av *kampanjer* som riktas mot en specificerad kund för en specifik upphandling. Inom det snävare begreppet *exportstöd* avsågs enligt Stödutredningens uppfattning också de åtaganden som följer med ett vunnet kontrakt.⁷

Som skäl för anslagsfinansiering av myndigheternas arbete med exportstöd anförde utredningen att exportstödet är ett statligt intresse som berör flera politikområden, att exportstödet i sin kärna utvecklats för att stödja det militära försvarets behov och att det i vissa fall anses utgöra en nödvändig förutsättning för nationell kompetens och kostnadseffektivitet i nationella försvarssystem. Likväl som för övrigt civilt exportstöd som ingår i det offentliga åtagandet, menade utredningen att även detta exportstöd bör anslagsfinansieras. Detta utesluter dock inte, menade utredningen, att även element av avgiftsfinansiering bör förekomma. En avgiftsfinansieringsmodell ansågs lämplig i synnerhet vid kampanjer som är knutna till enskilda företags produkter. Detta ansågs också bidra till kostnadsmedvetande. Här hänvisade utredningen till att myndigheter enligt avgiftsförordningen har möjlighet att för viss verksamhet ta ut avgifter om det är förenligt med myndighetens uppgifter enligt lag, instruktion eller annan förordning.⁸ Utredningen uttryckte även att anslagsfinansieringen traditionellt har sin bakgrund i att staten har ett egenintresse i och nytta av exporten.⁹

⁶ Regeringskansliet (Fö 2009) *Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarsmakten*.

⁷ A.a. s. 192.

⁸ A.a. s. 199 f.

⁹ A.a. s. 253.

Beslut om ny myndighet

I budgetpropositionen för 2010 bedömde regeringen att en ny myndighet med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel borde inrättas samma år.¹⁰ Genom en ny myndighet till stöd för exporten, menade regeringen att stödet kunde ges mer effektivt och samordnat, med öppnare processer, tydligare roller och en klarare ansvarsfördelning. En ny myndighet skulle också ge öppenhet och transparens. I samband med detta uttalade regeringen också att man delade Stödutredningens analys att exportstödet fortsatt skulle utgöra ett statligt finansierat åtagande. Regeringen förtydligade att det övriga exportstöd som ingår i det offentliga åtagandet till exempel sker inom Utrikesdepartementets verksamhet och att exportstödet på försvarsområdet, i likhet med övrigt exportstöd, bör anslagsfinansieras.¹¹

Regeringen beslutade i december 2009 om att tillsätta en särskild utredare för att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel inom försvarssektorn.¹² Inrättandet skulle bidra till en effektivare verksamhet, statlig helhetssyn och bättre prioriteringar av verksamheten. Regeringens främsta motiv för statligt finansierat stöd avseende försvarsmateriel var att det skulle kunna bidra till en kostnadseffektiv materielförsörjning för det svenska försvaret. Dels genom kostnadsdelning med andra, dels genom kostnadstäckning för investeringar genom royalties¹³. Som ytterligare skäl anförde regeringen att exporten blivit allt viktigare för att bibehålla en teknologisk framstående konkurrenskraftig industri i en tid där inriktningen var att övergå till upphandling av färdigutvecklad materiel.

Försvarexportutredningens förslag inför inrättandet av den nya myndigheten¹⁴ utgick från att exportstödsverksamheten skulle anslagsfinansieras, med viss möjlighet till avgiftsfinansiering. Utred-

¹⁰ Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*, utgiftsområde 6, s. 48.

¹¹ Dir. 2009:114 *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel* s. 2 och 6.

¹² Dir. 2009:114 *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel*.

¹³ Royalties, även benämnt återtag, innebär att svenska staten får del av försvarsföretagets vinst på exportaffärer där svenska staten varit med och finansierat utvecklingskostnaderna för materielen.

¹⁴ Fö 2009:05 (2010a) *Fundament för en ny försvarsmyndighet – redovisning från Försvarsexportutredningen*.

ningens förslag innebar att den nya myndighetens kostnader för försäljning av övertalig materiel på uppdrag av Försvarsmakten skulle finansieras genom avgifter från Försvarsmakten. Vidare föreslogs att Försvarsmakten och FOI skulle erhålla ersättning från den nya myndigheten då de bidrog till verksamheten på uppdrag av den nya myndigheten. I utredningens förslag nämns inte någon möjlighet för den nya myndigheten att ta ut avgifter av de sökande företagen. Däremot uttalades följande avseende Försvarsmaktens möjligheter till kostnadstäckning från företagen:

När det gäller marknadsföring (främjande) ska dock Försvarsmakten finansiera sina prestationer med egna medel eller genom att fakturera försvarsindustrin på samma sätt som i dag.

I vårtilläggsbudget för 2010 lade regeringen fram förslag om ett nytt ramanslag för den nya myndigheten.¹⁵ Mot bland annat denna bakgrund bildades Försvarsexportmyndigheten (FXM) i augusti 2010 för att främja svensk försvarsexport.

4.2.3 Försvarsexportmyndigheten

Uppgifter

Försvarsexportmyndigheten inrättades i augusti 2010 och avvecklades den sista december 2015. Myndighetens uppdrag innefattade att bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn genom att genomföra allmänt exportfrämjande åtgärder för internationella marknader och organisera aktiviteter vid särskilda exportsatsningar. Vidare ansvarade myndigheten för försäljning och upplåtelse av övertalig materiel inom försvarssektorn.

Försvarsexportmyndighetens uppdrag innefattade att bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn genom att genomföra allmänt exportfrämjande åtgärder för internationella marknader och organisera aktiviteter vid särskilda exportsatsningar.¹⁶ Det senare motsvarar vad som enligt utredningens uppfattning betecknas som exportstöd. Myndigheten hade även till uppgift att ansvara för försäljning och upplåtelse av övertalig materiel inom försvarssektorn och,

¹⁵ Prop. 2009/10:99 *Vårtilläggsbudget för 2010* s. 29.

¹⁶ 1 § förordning (2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

efter särskilt bemyndigande från regeringen, vara företrädare för svenska staten vid försäljning av Försvarsmaktens övertaliga materiel.¹⁷

Verksamheten skulle bedrivas så att den bidrog till försvarets långsiktiga materielförsörjning eller i övrigt vara till fördel för svensk försvars- och säkerhetspolitik och inom gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport.¹⁸

Försvarsexportmyndigheten bedrev även en omfattande inriktnings- och prioriteringsverksamhet. Bland annat analyserades, i dialog med försvarsmyndigheterna och industrin, den möjliga försvarsnytan med export av viss materiel. Även de försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenserna analyserades, samt sannolikheten för att en kampanjsatsning ledde till en exportaffär. Myndigheten hade även till uppgift att årligen till Försvarsdepartementet redovisa inriktningen för myndighetens arbete på kort och lång sikt samt myndighetens övergripande prioriteringar för försvarsexportverksamheten.¹⁹

Finansiering

Verksamheten vid Försvarsexportmyndigheten finansierades via anslag 1:12 *Försvarsexportmyndigheten* inom utgiftsområde 6. Anslaget fick användas för att finansiera exportfrämjande åtgärder inom försvarssektorn samt för att sälja och upplåta materiel inom försvarssektorn som inte längre behövdes för statens verksamhet eller som hade blivit obrukbar.²⁰ År 2013 uppgick anslaget till knappt 67,5 miljoner kronor.

Myndigheten hade enligt sin instruktion rätt att ta ut avgifter ”för sin verksamhet”.²¹ Närmare villkor för avgiftsuttaget gavs i regleringsbrevet där det angavs att myndigheten, inom ramen för full kostnadstäckning, fick ta ut avgifter så att minst merkostnaden täcktes, respektive så att avgiftsinkomsterna minst skulle täcka de direkta kostnaderna för stödet.²²

¹⁷ 2 § förordning (2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

¹⁸ 3 § förordning (2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

¹⁹ 5 § förordning (2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

²⁰ Se exempelvis prop. 2013/14:1 *Budgetproposition 2014*, utgiftsområde 6 s. 77.

²¹ 11 § förordning (2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

²² Den första formuleringen användes i regleringsbrevet 2010–2011 och den senare i regleringsbrevet 2012–2015.

I regleringsbrevet för budgetåret 2012 fick myndigheten i uppdrag att undersöka möjligheterna för, och konsekvenserna av en utökad grad av avgiftsfinansiering av verksamheten.²³ Myndigheten redovisade uppdraget i huvudsak på följande sätt.²⁴

Försvarexportmyndighetens inriktning är att gå mot en ökad avgiftsfinansiering av exportstödet till företag. Ett sådant upplägg innebär att FXM tar ut en avgift av företagen för faktiska kostnader som uppkommit på FXM eller som debiterats FXM från andra försvarsmyndigheter. En viktig del i detta är att FXM fastställer ett timpris med full kostnadstäckning och vidare fördelar tid till uppdragen som således prissätts.

Det finns ett antal svårigheter med att finna de rätta principerna som ska tillämpas vid avgiftsuttaget. Bland annat skiljer sig betalningsförmågan stort mellan de större företagen inom försvarsindustrin respektive SME-företagen, vilka det ingår i myndighetens uppdrag att främja. Vidare finns ett flertal varierande kontraktupplägg mellan staten och försvarsindustrin, där företag i vissa fall är enda möjliga leverantör inom ramen för mellanstatliga kontrakt.

FXM kommer att lägga fast principer för avgiftsuttag under 2012 för implementering under 2013.

I efterföljande års regleringsbrev fick myndigheten i uppdrag att införa en modell som innebar en utökad grad av avgiftsfinansiering av verksamheten.²⁵

Avveckling

Som framgått i kapitel 3 är försvarexport i hög grad politiskt. Den nyttillträdde regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2015 att de avsåg avveckla Försvarexportmyndigheten under samma år.²⁶ Regeringens proposition fick inte bifall i riksdagen som i stället antog alliansens förslag till budget.²⁷ I vårandringsbudgeten 2015 föreslog regeringen på nytt att myndigheten skulle läggas ned och att exportstöd inom försvarssektorn skulle bedrivas inom en annan myndighetsstruktur från och med den 1 januari 2016.²⁸ Ärendet riksdagsbehandlades den 16 juni 2015 varvid beslut om avveckling fattades.²⁹

²³ Regeringen (2011) *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försvarexportmyndigheten*.

²⁴ Försvarexportmyndigheten (2012) *Budgetunderlag för 2013–2015*.

²⁵ Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarexportmyndigheten*.

²⁶ Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition 2015*, utgiftsområde 6 s. 64.

²⁷ Bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63.

²⁸ Prop. 2014/15:99 *Vårändringsbudget för 2015* s. 82.

²⁹ 2014/15:FiU21, s. 14 f. rskr 2014/15:255.

Försvarexportmyndighetens verksamhet upphörde den 31 december 2015.

Sedan myndigheten avvecklades har de uppgifter som avser hantering av exportstödet samt ansvar för försäljning och upplåtelse av övertalig eller obrukbar materiel överförts till FMV.³⁰ Däremot överfördes inte myndighetens uppdrag att genomföra allmänt exportfrämjande åtgärder för internationella marknader. Inte heller uppdraget att årligen till Försvarsdepartementet redovisa inriktningen för myndighetens arbete på kort och lång sikt samt myndighetens övergripande prioriteringar för försvarexportverksamheten överfördes till FMV.

4.2.4 Statskontorets utvärdering

I direktivet om förberedandet och bildandet av försvarexportmyndigheten framgick att myndigheten skulle utvärderas efter fem år. Statskontoret, som fick uppdraget att utvärdera myndigheten, redovisade sin utvärdering i december 2014 i rapporten *Tydligare roller och ökad transparens – en uppföljning av Försvarexportmyndigheten*.³¹

Syftet med myndigheten var uppfyllda

Statskontoret bedömde i sin utvärdering att de syften regeringen angav i samband med att Försvarexportmyndigheten bildades – statlig helhetssyn, transparent process, bättre prioriteringar och en effektivare verksamhet – till stor del var uppfyllda. Bland annat ansåg Statskontoret att myndighetens verksamhet bidragit till att statens exportstöd fått ett ökat fokus på analys, inriktning och prioritering samt exportfrämjande, det vill säga aktiviteter för att främja svensk försvarexport i bred mening. Statskontoret menade att detta innebar en höjning av ambitionsnivån, vilket hörde samman med en ökad efterfrågan på svenska system och produkter och därmed ett ökat behov av stöd.

³⁰ 1 a § och 3 § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

³¹ Statskontoret 2014:30 *Tydligare roller och ökad transparens. En uppföljning av Försvarexportmyndigheten*.

I rapporten beskriver Statskontoret att Försvarsexportmyndigheten bildades delvis för att undvika de intresse motsättningar och mållkonflikter som kan uppstå när en myndighet i ena stunden företräder staten vid upphandlingar och i nästa stund ger exportstöd till samma företag.³² I denna del bedömde Statskontoret att rollfördelningen inom den svenska försvarsmaterielexporten blivit tydligare sedan myndigheten fick ansvaret för främjandet och försäljningen.

Flera faktorer bidrog enligt Statskontoret till en ökad statlig helhetssyn. När Försvarsexportmyndigheten bildades fick en myndighet ett tydligt utpekat ansvar för exportstödet. Myndigheten hade även exportstödet som sin kärnverksamhet, till skillnad från tidigare då det endast var en mindre uppgift för de ansvariga myndigheterna. Genom sin inriktnings- och prioriteringsprocess fick myndigheten dessutom en överblick över både försvarsindustrins och Försvarsmaktens behov samt försvarsmyndigheternas resurser. Tidigare gjorde varje myndighet sina egna separata prioriteringar, men ingen hade ett utpekat ansvar för att sammanställa en helhetsbild.

Finansieringen var svår att överblicka

Däremot bedömde Statskontoret att finansieringen av myndighetens verksamhet var svår att överblicka och att det var svårt att avgöra om anslaget användes på ett ändamålsenligt sätt. Statskontoret konstaterade att instruktionen och regleringsbrevet inte angav hur de olika verksamheterna i myndigheten skulle finansieras. Statskontoret beskrev att myndigheten hade delat in verksamheten i fyra verksamhetsgrenar där verksamhetsgrenen inriktning och analys endast finansierades av anslaget, medan exportfrämjande i olika delar finansierades av anslaget och olika avgifter. Avtalsförvaltning finansierades av intäkter från kunderna, och uppdragsförsäljning finansierades genom att Försvarsmakten betalade Försvarsexportmyndigheten för uppdraget. Vidare beskrevs att myndigheten den 1 april 2013 infört en fast avgift för att handlägga inkomna ansökningar från företagen angående exportfrämjande åtgärder. Avgiften var på 8 000 kronor och storleken baserades på självkostnader. Myndigheten tog även ut en anmälningsavgift i samband med konferenser och seminarier som myndigheten anordnade. Anmälningsavgiften skulle täcka

³² A.a.

merkostnader motsvarande upp till full kostnadstäckning. Om en ansökan gällde myndighetens resurser i övrigt (till exempel att personal skulle medverka som talare vid externa seminarier) hade myndigheten bestämt att den ansökande parten kunde få stå för eventuella merkostnader. Försvarsexportmyndigheten hade till Statskontoret uppgett att man i vissa fall ändå valde att ta kostnaderna från det egna anslaget. Anledningen var att man ville vara tydlig med att myndigheten arbetade på uppdrag av regeringen. Detta innebär att man i dessa fall inte nådde upp till full kostnadstäckning.³³

Vidare påpekade Statskontoret att det var oklart vad exportstödet kostade staten. En förklaring som lyftes var att verksamheten bedrevs vid flera myndigheter. I de fall myndigheterna fakturerade Försvarsexportmyndigheten blev kostnaderna för exportstödet synliga. Enligt överenskommelsen mellan Försvarsmakten och Försvarsexportmyndigheten skulle Försvarsmakten dock bära sina egna lönekostnader vid främjandeuppdrag och dessa kostnader faktureras därmed inte. Eftersom Försvarsmakten heller inte särredovisade kostnaderna i sin årsredovisning gick det inte att få en samlad bild av de totala kostnaderna för staten.³⁴ Man menade att de finansiella flödena mellan försvarsmyndigheterna försvårade transparensen och statens helhetssyn. Statskontoret ansåg att det fanns risk för att de finansiella ramar som riksdagen satt upp inte styrde verksamhetens omfattning. Detta då regeringen inte angett i hur stor omfattning myndigheten skulle bedriva avgiftsfinansierad verksamhet. Här menade Statskontoret att en omfattande avgiftsfinansiering kunde leda till att industrins önskemål fick för stort inflytande på prioriteringarna. Vidare pekade man på att företagen utsattes för en osäkerhet eftersom kostnaderna för exportstödet inte specificerades i förväg. Bakgrunden var att flera företag påtalat att exportstödsavtalen med Försvarsexportmyndigheten inte angav vilka belopp som skulle komma att faktureras. Myndigheten menade att det var svårt att i förhand specificera kostnader eftersom dessa kunde variera beroende på hur aktiviteten genomfördes hos Försvarsmakten.

³³ A.a. s. 35 f.

³⁴ A.a. s. 44 f.

Förslag på åtgärder

Mot bakgrund av sin utvärdering föreslog Statskontoret nio åtgärder för att förtydliga och utveckla regeringens styrning av myndigheten. Statskontoret menade att regeringen i sin instruktion och regleringsbrev skulle förtydliga målen för verksamheten och vilka försvars- och säkerhetspolitiska fördelar exportstödet förväntades bidra till. Därtill föreslog Statskontoret att regeringen borde förtydliga för vilken verksamhet eller i hur stor utsträckning Försvarsexportmyndigheten skulle ta ut avgifter. Statskontoret menade även att kostnaderna för exportstödet behövde prissättas och föreslog att det skulle tas fram en modell för kostnadssättningen.

Vidare föreslogs att regeringen skulle följa upp myndighetens verksamhet med andra mått än operativ förmåga, att kraven på myndigheten att följa upp och redovisa sin verksamhet borde skärpas, att transparensen i den ekonomiska redovisningen borde öka och att den totala omfattningen av vad exportstödet kostar staten borde redovisas på ett tydligt sätt.

Som näst sista åtgärd föreslog Statskontoret att regeringen borde överväga att göra inriktningen och prioriteringen av exportstödet till en del av planeringsprocessen för investeringar i försvarsmateriel. Slutligen påpekade Statskontoret vikten av att regeringen i sin fortsatta styrning av verksamheten skulle värna transparensen, oavsett hur verksamheten fortsättningsvis skulle vara organiserad.

4.3 Statens exportstödjande verksamhet

En del av utredningens uppdrag handlar om att analysera hur det statliga exportstödet och exportfrämjandet på försvarsområdet kan utvecklas. Vi ska dels analysera hur väl exportstödet och regeringens styrning fungerar i dag och om exportstödet och främjandet bedrivs samordnat och effektivt, dels 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. Vi ska även analysera hur väl finansieringen av exportstödet fungerar i dag, även för små och medelstora företag, och se över hur finansieringen kan utvecklas för att bli mer samhällsekonomiskt effektiv.

I detta avsnitt beskriver vi hur Försvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna arbetar med exportstödjande verksamhet. Vi beskriver vilka aktiviteter som ingår i arbetet, vilka företag som typiskt sett tillgodogör sig verksamheten samt hur denna finansieras. Vi redogör även för förutsättningar för avgiftsfinansiering av exportstödet.

Avsnittet inleds med en beskrivning av hur verksamheten styrs formellt och avslutas med vår analys.

4.3.1 Regeringens och Regeringskansliets roller och uppgifter

Regeringen och Regeringskansliet har betydelsefulla roller inom den exportstödjande verksamheten, det vill säga verksamhet inom försvarssektorn till stöd för ett försvarsföretags försäljning av viss försvarsmateriel. Den exportstödjande verksamheten på försvarsområdet definieras genom de uppdrag regeringen gett till försvarsmyndigheterna i deras respektive instruktioner och inriktas närmare genom regleringsbrev och bemyndiganden.

Ansvar för försvarsmyndigheterna och den exportstödjande verksamheten ligger på Försvarsdepartementet, som också har flera uppgifter kopplade till den exportstödjande verksamheten i bred bemärkelse.

Styrning genom instruktioner och regleringsbrev

I det följande går utredningen igenom hur styrningen till FMV avseende den exportstödjande verksamheten sett ut sedan exportstödet åter inordnades i FMV:s verksamhet efter nedläggningen av Försvarsexportmyndigheten.

Instruktion

Efter avvecklingen av Försvarsexportmyndigheten fick FMV i uppdrag att inordna vissa av uppgifterna från denna myndighet i sin verksamhet.³⁵ Detta omfattade den exportstödjande verksamheten, försäljning och upplåtelse inom försvarssektorn av materiel som

³⁵ Regeringen (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försvarets materielverk*.

inte behövs samt uppgiften att, efter särskilt bemyndigande från regeringen, företräda staten vid förhandling och ingående av internationella överenskommelser och avtal.³⁶ Det senare innefattade att lämna anbud/offert, förvalta befintliga avtal samt genomförande av försäljningsverksamhet på uppdrag av Försvarsmakten. Dessa uppdrag anges i FMV:s instruktion.³⁷ Däremot infördes i instruktionen inte den nedlagda myndighetens uppdrag att genomföra allmänt exportfrämjande åtgärder för internationella marknader eller uppdraget att årligen till Försvarsdepartementet redovisa inriktningen för myndighetens arbete på kort och lång sikt samt myndighetens övergripande prioriteringar för försvarsexportverksamheten.³⁸

Regleringsbrev

Regeringens närmare styrning av den exportstödjande verksamheten har lämnats i FMV:s regleringsbrev.

I regleringsbrevet för 2017 angavs att exportfrämjande skulle användas som medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning och därmed bidra till krigsförbandens operativa förmåga.³⁹ Exportfrämjande insatser inom undervattens- och stridsflygsområdet samt för exporten av artillerisystemet Archer skulle prioriteras särskilt. För 2018 angavs att de av regeringen utpekade väsentliga säkerhetsintressena samt artillerisystemet Archer skulle prioriteras särskilt.⁴⁰ Av regleringsbreven för 2019 och 2020 framgår i stället att FMV skulle bedriva verksamhet till stöd för regeringen inom materielförsörjning och exportrelaterad verksamhet. Verksamheterna skulle inriktas närmare av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).⁴¹

Inriktningen under 2021 var att FMV skulle utveckla den exportstödjande verksamheten i syfte att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning.⁴² Särskild vikt skulle läggas vid att stärka samordningen mellan berörda myndigheter och näringsliv. I regleringsbreven för

³⁶ Regeringen (2015). *Uppdrag till Försvarets materielverk att förbereda inordnandet av vissa uppgifter från Försvarsexportmyndigheten.*

³⁷ 1 a, 1 b och 3 §§ förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

³⁸ 1 och 5 §§ förordning (2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

³⁹ Regeringen (2016) *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försvarets materielverk.*

⁴⁰ Regeringen (2017) *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försvarets materielverk.*

⁴¹ Regeringen (2018) *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försvarets materielverk* och regeringen (2019) *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försvarets materielverk.*

⁴² Regeringen (2020) *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försvarets materielverk.*

2022–2024 framgick ingen särskild inriktning för den exportstödjande verksamheten.⁴³ Under 2025 skulle FMV föra dialog med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet) om regeringens utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska inriktning i syfte att beakta denna i prioriteringen inom den exportstödjande verksamheten.⁴⁴

Utifrån hur styrningen i regleringsbrev är utformad uppfattar utredningen att regeringen i den exportstödjande verksamheten innefattat såväl avgiftsfinansierat exportstöd som anslagsfinansierat främjande och kampanjarbete. Detta stämmer även med den beskrivning av den exportstödjande verksamheten som lämnats i utredningens direktiv.

Den finansiella styrningen

Regeringens finansiella styrning av myndigheterna sker i instruktioner och regleringsbrev. Den utgår från den styrning som riksdagen gett i statsbudgeten, i detta fall inom utgiftsområde 6. En närmare beskrivning av den finansiella styrningen av staten ges i kapitel 5, avsnitt 5.2.1.

Regeringen har delegerat möjlighet till FMV, Försvarmakten och FOI att ta ut avgifter för sin verksamhet. Delegationen har skett med stöd av regeringens restkompetens⁴⁵ och ges i respektive myndighets instruktion. Delegationen till FMV gäller all verksamhet och är inte preciserad särskilt vad gäller den exportstödjande verksamheten.⁴⁶ För Försvarmakten är delegationen preciserad till att gälla rätt att ta ut avgift när myndigheten på uppdrag av FMV bedriver ”exportstödjande verksamhet inom försvarssektorn”.⁴⁷ För FOI gäller delegationen all verksamhet.⁴⁸

Verksamheten vid FMV finansieras genom förvaltningsanslaget 1:11 *Försvarets materielverk*, där den exportstödjande verksamheten ingår. För Försvarmaktens del får anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap, inom utgiftsområde 6 användas för *exportfrämjande* åtgärder

⁴³ Regeringen (2021) *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk*, regeringen (2022) *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försvarets materielverk* och regeringen (2023) *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försvarets materielverk*.

⁴⁴ Regeringen (2025) *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarets materielverk*.

⁴⁵ 8 kap. 7 § första stycket 2. regeringsformen.

⁴⁶ 14 § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

⁴⁷ 23 och 63 §§ förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarmakten.

⁴⁸ 19 § förordning (2024:1230) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

inom försvarssektorn. Båda myndigheterna har således beviljade anslagsmedel för denna verksamhet.

Enligt regeringens regleringsbrev till FMV för dess verksamhet under 2025 ingår exportstödjande verksamhet i anslagspost 6 för anslag 1:11. Eftersom myndigheten har rätt att ta ut avgifter för sin verksamhet ska det finnas ett ekonomiskt mål för den avgiftsbelagda verksamheten. Som huvudregel gäller full kostnadstäckning, om inte riksdagen eller regeringen föreskrivit annat.⁴⁹ Som ekonomiskt mål angavs i regleringsbreven för budgetåren 2019–2020 att avgiftsinkomsterna från stöd till svensk försvarsindustri vid *exportfrämjande* åtgärder minst ska täcka de direkta kostnaderna för stödet. För budgetåren 2021–2022 uttrycktes att avgifter för *exportstödjande* verksamhet skulle tas ut med full kostnadstäckning.

Från budgetåret 2023 anges inte längre något ekonomiskt mål för den exportstödjande verksamheten i regleringsbreven.

I beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet till FMV och i budgetpropositionen redovisas avgiftsintäkter inom den exportstödjande verksamheten som en del av posten Övriga kunder.

I regeringens regleringsbrev till Försvarsmakten för 2025 anges som villkor för anslagspost 1 till anslag 1:1 att detta får användas för *exportstödjande* verksamhet. Som mål för avgiftsbelagd verksamhet anges att myndigheten får besluta om avgifternas storlek upp till full kostnadstäckning. Detta anges gälla för avgifter enligt 63 § i myndighetens nu gällande instruktion⁵⁰, det vill säga för avgifter för exportstöd. Vidare anges att avgiftsinkomster enligt den tidigare gällande myndighetsinstruktionen⁵¹ disponeras av myndigheten. Avgiftsinkomster som redovisas mot anslag ska redovisas brutto, bland annat mot anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap.⁵²

FOI:s förvaltningsanslag, anlag 1:9 inom utgiftsområde 6, får användas för att finansiera ”åtgärder för att främja den svenska försvarsindustrins exportverksamhet”.⁵³ Det framgår inte av budgetbeslutet, eller av myndighetens regleringsbrev för 2025, om det med detta avses den exportstödsverksamhet som FOI ska bedriva på

⁴⁹ 2 och 5 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

⁵⁰ Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

⁵¹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁵² Avsnitt 6.3 och 6.4 i regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Försvarsmakten.

⁵³ Prop. 2025/26:1 *Budgetpropositionen för 2026*, utgiftsområde 6 s. 64 f.

uppdrag av FMV eller annan verksamhet. Åtgärder för att stödja eller främja exportverksamhet omfattas inte uttryckligen av någon anslagspost i myndighetens regleringsbrev. Däremot anges att anslagspost 1 för angivet anslag får användas för att finansiera forskning och analysstöd inom det säkerhets- och försvarspolitiska området av betydelse för inriktningen av totalförsvaret och krisberedskapen.

Försvarsdepartementets roll och uppgifter

Försvarsdepartementets uppgift inom Regeringskansliet är att ansvara för frågor om totalförsvaret. Ansvaret inkluderar Sveriges militära försvar och samordning av civilt försvar. Vidare inriktar departementet och följer upp Sveriges bidrag till Natos avskräckning och försvar, internationella försvarssamarbeten samt internationella insatser. Departementet leds på politisk nivå av statsråd och statssekreterare. Därutöver finns opolitiskt tillsatta chefer och tjänstemän.

Relationer på politisk nivå

Sverige har ett omfattande försvarssamarbete med andra länder genom bland annat bilaterala samarbeten. Relationer på politisk nivå med stater som potentiella köpare har ofta en avgörande betydelse för försvarsexportaffären. Den dialog som Försvarsdepartementets politiska ledning har med sina internationella motparter utgör därför en viktig del i främjandet av försvarsföretagens export och i det exportstöd som ges i samband med pågående affärer (kampanjer). Det är vanligt att Sverige tecknar avsiktsförklaringar tillsammans med andra stater, så kallat *letter of intent*, för att manifestera en viss politisk intention, vilket utgör en viktig del i den exportstödjande verksamheten. Samstämmighet i statens budskap på olika nivåer är en viktig faktor i främjandearbetet. Försvarsdepartementet bidrar även med underlag till andra delar inom Regeringskansliet för att skapa en gemensam bild.

Avdelningscheferna har särskilda roller

Avdelningscheferna vid Försvarsdepartementet har ett särskilt ansvar för att avdelningens frågor representeras i externa sammanhang. I denna bemärkelse utgör avdelningschefen för militärt försvar Sveriges direktör för förmågeutveckling (*Capability Director*). Avdelningschefen för säkerhetspolitik utgör Sveriges försvarspolitiska direktör (*Defence Policy Direktor, DPD*). De är viktiga aktörer i Försvarsdepartementets exportfrämjande arbete. De träffar sina internationella motparter i olika format. I dessa sammanhang är det vanligt att länder som potentiella köpare tar upp frågor om anskaffningar av försvarsmateriel från Sverige. Vid departementet finns även, sedan den 1 december 2025, försvarsmaterieldirektören, (*National Armaments Director, NAD*).⁵⁴ NAD är ansvarig för försvarsmateriel-frågor och representerar Sverige vid internationella sammankomster som omfattar National Armaments Directors. NAD möter sina motsvarigheter i bland annat EDA:s materielenhet eller motsvarande inom kommittén för Nordatlantiska rådet (CNAD). I dessa forum diskuteras bland annat försvarsplanering, standardiseringsfrågor, samarbetsmöjligheter, gemensamma upphandlingar, förmågeutveckling, gemensamma investeringsinitiativ, industrifrågor samt samarbeten med partners. Även i dessa sammanhang har utredningen erfarit att det är vanligt att frågor om anskaffningar av försvarsmateriel från Sverige aktualiseras, liksom frågor om svenska statens upphandling av försvarsmateriel från andra länder, samt andra former av försvarsmaterielsamarbeten som kan leda till export eller import.

Bilaterala samförståndsavtal, MoU

Som framgått av kapitel 3 leder den exportstödjande verksamheten många gånger till internationellt materielsamarbete, och på samma sätt kan internationella materielsamarbeten leda till export. Statens exportstödjande verksamhet och dess internationella materielsamarbeten är på det viset två verksamheter med nära koppling till varandra, mellan vilka det inte går att dra en exakt definitionsmässig gräns.

Försvarsdepartementet har det övergripande ansvaret för inriktningen och koordineringen av de bilaterala samförståndsavtal (Memo-

⁵⁴ NAD var dessförinnan ett uppdrag för generaldirektören vid Försvarets materielverk.

randum of Understanding, MoU) som Sverige ingår på försvarsområdet. Styrning och mål för samarbeten ges genom propositioner, regleringsbrev och särskilda beslut. För närvarande har Sverige ingått sådana samförståndsavtal med ett trettiotal stater. De bilaterala samförståndsavtalen på materielområdet syftar till att vidmakthålla och utveckla erforderliga förmågor och kompetenser som stärker materielförsörjningen, underlättar internationell kravharmonisering och möjliggör delning av information, men även till att utveckla och bibehålla en god relation mellan de samarbetande länderna och att tillgodose ländernas ömsesidiga behov av samarbete. Avtalen kan även utgöra plattform för den exportfrämjande verksamheten.

Inom Försvarsdepartementets avdelning för militärt försvar finns inom enheten för materielförsörjningen en grupp för industri, innovation och exportstöd. Gruppen ansvarar på strategisk nivå för att identifiera möjliga samarbetsområden och bemöta intresse från andra stater att anskaffa svensk försvarsmateriel. Samarbetet baseras ofta på det samförståndsavtal Sverige har med den andra staten. Med utgångspunkt i samförståndsavtalen genomförs regelbundna så kallade MoU-möten, som leds av en senior företrädare för enheten. Till dessa möten kan personal från Försvarsmakten, FMV och FOI närvara, i den konstellation som samarbetet kräver. Även försvarsindustrin hålls delaktig i relationen, vanligtvis genom förmöten och bidrag till underlag.⁵⁵

Bemyndiganden till FMV

Försvarsdepartementet handlägger också framställningar från FMV om bemyndigande att få förhandla och ingå internationell överenskommelse enligt FMV:s instruktion⁵⁶ som avser försäljning eller upplåtelse av materiel och tillhörande tjänster. Dessa kan även avse framställan om utlämning av sekretess till utlandet och förhandling och ingående av lämpliga sekretess- och säkerhetsskyddsavtal. Regeringen har genom beslut i dessa ärenden möjlighet att ge inriktning och begränsningar i myndigheternas handläggning av en försvarsexportaffär.

⁵⁵ Lundmark, Oxenstierna (2016) *Koordinering och prioritering av internationella samarbeten inom materiel- och logistikområdet* s. 27.

⁵⁶ 1 b § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

Samordning med Utrikesdepartementet

Försvarsdepartementet samverkar med samordnarfunktionen för försvarsmaterielexport vid Utrikesdepartementet och i det löpande arbetet inom ramen för dennes uppdrag. Tjänstemän från försvarsdepartementet deltar fortlöpande på möten med Försvars- och säkerhetsgruppen (FSG).

4.3.2 Försvarsmyndigheternas roller och uppgifter**FMV sammanhåller den exportstödjande verksamheten**

FMV är den myndighet som i dag har det samlade ansvaret för statens exportstödjande verksamhet på försvarsområdet. Regeringens uppdrag till FMV att arbeta med exportstöd ges, i myndighetens instruktion, där det anges att myndigheten ska bedriva exportstödjande verksamhet inom försvarssektorn.⁵⁷ Myndigheten har möjlighet att uppdraga till Försvarsmakten och FOI att genomföra exportstödjande verksamhet.

Den exportstödjande verksamheten ska, enligt FMV:s instruktion, bidra till försvarets materielförsörjning och dess operativa förmåga eller i övrigt vara till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik.⁵⁸ Såväl FMV som Försvarsmakten och FOI har, enligt respektive instruktion, möjlighet att ta ut avgift för den exportstödjande verksamhet som de bedriver. Ytterligare styrning från regeringen sker genom regleringsbrevet. Därutöver är verksamheten oreglerad, det finns alltså ingen lag, förordning eller myndighetsföreskrift som beskriver vad som ingår i verksamheten, under vilka former verksamheten ska bedrivas eller vad den enskilde har att förhålla sig till om den önskar ta del av det statliga exportstödet. Hur regeringen beskrivit och inriktat den exportstödjande verksamheten beskrivs i avsnitt 4.3.1.

⁵⁷ 3 § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

⁵⁸ 3 § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

Verksamheten innefattar olika moment och aktiviteter

Vad som ingår i FMV:s uppdrag att bedriva exportstödjande verksamhet är inte närmare definierat av regeringen. Det exportstödjande arbete som bedrivs inom FMV kan anses omfatta analys- och prioriteringsverksamhet, beslut om och genomförande av exportstödsaktiviteter efter ansökan, genomförande av strategiska kampanjer, internationellt samarbete och statlig försvarsexport.

De exportstödjande aktiviteter som FMV genomför kan exempelvis bestå i att stödja försvarsföretag i deras kampanjarbete genom att delta med expertkunskap och erfarenhetsutbyte kring aktuellt materielsystem. Det kan även bestå i att förhandla en mellanstatlig överenskommelse med den köpande staten om samarbete gällande det aktuella materielsystemet. Exportstödet kan även innefatta förhandling och ingående av nödvändiga sekretess- och säkerhetsskyddsöverenskommelser om informationsutbyte samt granskning och beslut om delgivning av sekretess till utlandet.

FMV kan även uppdra till Försvarsmakten att genomföra exportstöd. Det handlar då framför allt om utlån och förevisning av materiell. Försvarsmaktens exportstöd beskrivs senare i detta avsnitt.

Av FMV:s årsredovisning för 2024 framgår att totalt 117 exportstödsansökningar beviljades under perioden 2022–2024, varav 53 under 2024. Detta visar på en ökad efterfrågan på exportstödjande aktiviteter.

Verksamheten kräver resurser inom hela FMV

Inom FMV finns en exportavdelning inom verksamhetsområde Marknad & Inköp. Chef för verksamhetsområdet, och därmed även ansvarig för exportavdelningen, är myndighetens affärsdirektör. Exportavdelningen bedriver analys- och prioriteringsverksamhet, handlägger och bereder ärenden om exportstöd med berörda försvarsmyndigheter och Regeringskansliet, beslutar om exportstöd, deltar i delegationer inom ramen för exportstödet och det strategiska kampanjarbetet, samt förhandlar om och ingår internationella överenskommelser om statlig försvarsexport efter bemyndigande från regeringen. Avdelningen har senaste åren ökat från åtta till tolv anställda.

Den exportstödjande verksamheten tar även i anspråk resurser inom andra organisatoriska delar av FMV. I det praktiska arbetet med exportstödet behöver exportavdelningen fördela ut arbetsuppgifter till de materiellinriktade huvudavdelningarna, främst Verksamhetsområde Marin, Flyg, Armé och Led. Dessa avdelningar lägger i sin tur ut uppdrag på Försvarmakten, efter behov. Vid förhandling och ingående av internationella överenskommelser utnyttjas juridisk kompetens vid FMV:s juridikavdelning, samt teknisk och annan sakkunnig kompetens inom berörda verksamhetsområden. Även FMV:s upphandlande verksamhet berörs, främst vad gäller statlig försvarsexport.

FMV har konstaterat att nuvarande arbetssätt, där exportavdelningen är beroende av verksamhetsområdenas resurser, är ohållbar.⁵⁹ På grund av de kraftigt ökade budgetanslagen för anskaffning av försvarsmateriel till Försvarmakten är myndighetens resurser utanför exportavdelningen fullt belastade. Dessa har därför inte längre samma möjligheter att bistå exportavdelningen i den exportstödjande verksamheten. Nuvarande situation ger således upphov till konflikt mellan FMV:s olika uppdrag, med återkommande behov av avvägning kring hur myndigheten ska disponera sina resurser och prioritera sin verksamhet.

Analys- och prioriteringsverksamhet bedrivs i begränsad omfattning

Försvarsexportmyndighetens analys- och prioriteringsuppgift fördes inte över till FMV:s instruktion. Uppgiften bestod av att årligen till regeringen redovisa inriktningen för myndighetens arbete på kort och lång sikt samt myndighetens övergripande prioriteringar för försvarsexportverksamheten.⁶⁰ FMV har dock delvis fortsatt bedriva en analys- och prioriteringsverksamhet med utgångspunkt i det uppdrag som Försvarsexportmyndigheten hade.

I sin årsredovisning för 2024 anger FMV att koordinering och gemensamma prioriteringar mellan FMV:s exportstöd (som sker på ansökan av företag) och statens övriga exportrelaterade verksamhet är en förutsättning för att FMV ska kunna bedriva sin exportstödjande verksamhet på ett effektivt sätt. FMV bedriver därför en analys- och

⁵⁹ Uppgifter från FMV.

⁶⁰ Jfr 5 § förordning (2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

prioriteringsverksamhet. Inom ramen för denna verksamhet tar FMV fram ett årligt analys- och prioriteringsunderlag för den statliga exportrelaterade verksamheten.⁶¹

Myndighetens analys- och prioriteringsarbete baseras på dialog med försvarsföretagen, övriga berörda försvarsmyndigheter och Regeringskansliet. Det förekommer att FMV tar hjälp av FOI i analysarbetet. FMV beställer då rapporter från FOI:s säkerhetspolitiska forskningsenhet för bedömning om exportstöd bör beviljas eller inte. Rapporternas huvudsyfte är att vara stöd i FMV:s analys och prioritering kring vilken exportstödjande verksamhet som ska genomföras. Rapporterna bidrar med information kring marknadssituation, marknadskultur och säkerhetspolitisk inblick. I slutskedet av det årliga analysarbetet stäms det preliminära resultatet av med ISP för att utesluta eventuella aktiviteter som av ISP inte bedöms vara genomförbara med hänsyn tagen till exportkontrollen. FMV bearbetar insamlad information. Det färdiga analys- och inriktningsunderlaget presenteras sedan för Regeringskansliet som därmed bereds tillfälle att framföra synpunkter.

FMV har i sin instruktion inte ett uttryckligt uppdrag att arbeta med analys- och prioriteringsverksamhet. Verksamheten utgör dock en förutsättning för att FMV ska kunna analysera och prioritera vilket exportstöd som bör utgå och koordinera exportstödet med övriga aktörers exportstödjande verksamhet. Som framgår i avsnittet ovan om regeringens styrning har FMV i regleringsbrevet för 2025 fått i uppdrag att föra en dialog med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet) om regeringens utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska inriktning för att beakta denna i prioriteringen inom den exportstödjande verksamheten.⁶² Av vad utredningen erfarit har någon närmare inriktning inte givits genom denna dialog.

Exportstöd handläggs efter ansökan

För att kunna ta del av det statliga exportstöd som FMV samordnar ställer myndigheten upp krav på att den som önskar erhålla exportstöd ansöker om detta. Ansökningsblankett och instruktioner finns på

⁶¹ Försvarets materielverk (2025) *Årsredovisning 2024 för Försvarets materielverk* s. 59.

⁶² *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarets materielverk.*

myndighetens hemsida.⁶³ För ansökan tas ut en ansökningsavgift om 15 000 kronor. Därefter tas avgift motsvarande full kostnadstäckning ut för genomförande av exportstödet.

En förutsättning för FMV:s arbete med exportstöd är att företaget erhållit ett förhandsbesked från ISP för den tilltänkta exporten.⁶⁴ Detta är en handläggningsrutin hos FMV som anses lämplig då den säkerställer att myndigheten inte ger exportstöd för affärer som senare visar sig inte blir godkända av ISP. Förfarandet säkerställer att arbete, och därigenom statliga kostnader, inte läggs ned i onödan. Men rutinen har även en viktig betydelse i relationen till det presumtiva köparlandet, som riskerar att annars mötas av dubbla budskap.

FMV har, som framgår i tidigare avsnitt, att bedöma om verksamheten för den ansökta aktiviteten bidrar till försvarets materielförsörjning och dess operativa förmåga eller i övrigt är till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Därtill måste FMV beakta aktuell styrning i beslut och regleringsbrev. Om FMV i sin bedömning anser att ansökt stöd uppfyller kriterierna för när exportstöd kan lämnas, behöver FMV ta ställning till frågan om ansökt stöd är möjligt att genomföra. Exportstödet ianspråktar i de flesta fall och till största delen Försvarmaktens resurser, så som att agera referenskund eller genom att bistå med utlåning av personal, materiel eller övningsfält.⁶⁵ FMV samverkar med Försvarmakten om exportstödsuppdragets genomförbarhet och inhämtar samtidigt en prisindikation från Försvarmakten. FMV:s samverkan sker i regel direkt med berörd försvarsgrensstab. Om exportstödet bedöms genomförbart lägger FMV ett uppdrag på Försvarmakten att genomföra stödet.

Den detaljerade handläggningen, i syfte att underlätta samarbetet mellan myndigheterna, regleras i en tilläggsöverenskommelse till Försvarmaktens och FMV:s samordningsöverenskommelse.⁶⁶ Av denna framgår bland annat att FMV delger Försvarmakten sin analys och prioritering för de bedömningar Försvarmakten behöver göra i varje enskilt exportärende och för bedömning av vilket stöd som krävs från Försvarmakten.

⁶³ <https://www.fmv.se/internationellt/forsvarsexport/>.

⁶⁴ <https://www.fmv.se/internationellt/forsvarsexport/>.

⁶⁵ Hur Försvarmakten arbetar med exportstödet framgår av avsnitt 4.4.4.

⁶⁶ Försvarmakten och Försvarets materielverk (2024) *Tilläggsöverenskommelse mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk*.

I praktiken lämnar FMV inte några uppdrag till Försvarmakten att genomföra exportstöd, som Försvarmakten meddelat att de inte har förutsättningar att genomföra. Det förekommer att politisk inriktning och styrning måste inhämtas, i bedömningen kring exportstödet prioritet kontra Försvarmaktens uppgift att skapa operationell förmåga här och nu.

Det är mindre vanligt att FOI deltar i genomförande av exportstöd.

Exportstödet är inriktat mot befintliga materielsystem

Av FMV:s årsredovisning avseende 2024 framgår att företag som FMV beviljat stöd till under året var BAE Systems Hägglunds AB, BAE Systems Bofors AB, Saab AB, Saab Dynamics AB, Saab Surveillance AB, Saab Kockums AB, Volvo Defense AB samt Aimpoint.⁶⁷ Det är med andra ord främst de större försvarsföretagen som ansöker om och erhåller exportstöd. Detta förklaras främst av att exportstödet till stor del består av förevisning, utlån eller utbildning avseende sådana materielsystem som Försvarmakten opererar. Dessa materielsystem levereras oftast av de större försvarsföretagen.

Utredningen har genom samtal med Svenskt Näringsliv och branschorganisationerna SOFF och SME-D fått en bild av de små och medelstora företagens behov av statliga insatser på försvarsområdet. Såvitt vi uppfattat det finns inget stort behov av exportstöd utifrån stödets nuvarande utformning. Däremot finns en frustration över att exportstödet inte är anpassat utifrån deras behov. Man upplever också att det är otydligt vad de olika aktörerna gör.

Från FMV uttrycks att de små och medelstora företagen ofta har svårigheter att uppnå de kriterier om försvarsnytta som gäller för exportstödet. De exportstödjandeaktiviteter som kan komma i fråga för dessa företag gäller främst tillgång till Försvarmaktens skjut- eller övningsterräng för egna tester, demonstrering eller fotografering av materiel i en militär miljö i marknadsföringssyfte. Därutöver kan stöd i samband med mässor vara aktuellt. Myndigheten pekar också på avgiftssättningen som en möjlig orsak till att små och medelstora företag inte ansöker om exportstöd.

⁶⁷ Försvarets materielverk (2025) Årsredovisning 2024 för Försvarets materielverk s. 59.

Utredningen har uppfattat att det stödbehov som små och medelstora företag har inte alltid syftar till export. Det kan i stället gälla generell marknadsföring eller stöd för att kunna sälja till de stora försvarsföretagen eller till Försvarsmakten. Företagen efterlyser också tillgång till forskning. Särskilt startup-företag inom försvarsmaterielbranschen uttrycker svårigheter med att navigera i dagens system. De upplever att det inte finns en organiserad process för omhändertagande av deras stödbehov.

Strategiskt exportstöd bedrivs som exportkampanjer

Om FMV anser att en exportaffär är av strategisk betydelse för staten, till exempel för att affären bedöms ha stor betydelse för utvecklingen eller vidmakthållande av materielsystem inom de av staten utpekade strategiska materielområdena, kan FMV genomföra fortsatta exportstödjande aktiviteter utan avgiftsuttag. Detta benämns då som strategiskt kampanjarbete. Kravet på exportaffärens strategiska betydelse innebär att en exportkampanj bara bedrivs vid exportsatsningar för större materielsystem, framför allt inom de strategiska materielområdena, där staten normalt gör åtaganden även när försvarsföretaget är kontrakterande part.

En kampanj kan resultera i att det aktuella försvarsföretaget vinner eller förlorar affären, eller att affären genomförs mellanstatligt med svenska staten som exportör. Arbetet med statlig försvarsexport beskrivs närmare i kapitel 5.

Inom ramen för en kampanj kan demonstrationer och förevisningar av aktuellt materielsystem bli aktuella. Sådana aktiviteter är oftast kostsamma. Det aktuella försvarsföretaget kan få finansiera sådana aktiviteter, även inom ramen för en annars anslagsfinansierad exportkampanj. Sådana demonstrationer genomförs då inom ramen för det avgiftsfinansierade exportstödet. I det följande beskriver utredningen hur statens arbete med en kampanj kan se ut.

Genomförande av exportkampanj

Exportkampanjer organiseras, i de fall FMV beslutat att exportstöd ska utgå, vanligtvis när en specifik kund har inlett de första stegen i en upphandling av en viss försvarsförmåga och begärt information

från presumtiva leverantörer. För att FMV ska kunna bedriva en kampanj krävs normalt sett ett regeringsbemyndigande att förhandla internationell överenskommelse gällande statens tilltänkta aktiviteter. Om inte frågan om hantering av sekretess och säkerhetsskyddsklassificerad information redan är hanterad, kan bemyndigande för att förhandla nödvändiga sådana överenskommelser också krävas, för att den potentiella köparen ska kunna ta del av uppgifter som omfattas av sekretess. Vid genomförandet av en exportkampanj har FMV och övriga berörda myndigheter ett nära samarbete med det aktuella försvarsföretaget.

Som ett första steg i en exportkampanj behöver FMV, tillsammans med Försvarsmakten och försvarsföretaget, lämna nödvändig information till köpande stat. Detta sker vanligtvis genom att FMV eller industrin besvarar en så kallad *Request for Information* (RFI). Begäran kan innebära att referenskunden, det vill säga Försvarsmakten, behöver lämna operatörsinformation, delge uppgifter om produktvalidering, genomföra demonstrationer och utbyta erfarenheter. Försvarsföretaget och FMV behöver å sin sida få kännedom om specifika kundkrav eller önskade kundanpassningar av aktuell försvarsmateriel, och bedöma om dessa är genomförbara, på vilket sätt, och vad det i så fall kostar.

Efter att köpande stat tagit del av olika länders information i första steget, väljer den vilket eller vilka företag eller stater som ska få ta del av och besvara en mer detaljerad offertbegäran, genom en så kallad *Request for Proposal* (RFP). Detta innefattar allt från teknisk till kommersiell information samt eventuellt tillgängliga finansieringslösningar. Att lämna en bindande offert avseende försäljning av krigsmateriel kräver, som framgått av kapitel 3, även detta tillstånd från ISP. I detta skede måste även frågor kring tredjepartslicenser vara lösta. Offertsammaställningen är ett omfattande arbete, som ofta bedrivs i nära samarbete med den exporterande industrin, oavsett vem som är exportör (företaget eller staten).

Avslutningsvis förekommer ibland en begäran till en eller flera utvalda leverantörer att offerera sitt bästa erbjudande, *Best And Final Offer* (BAFO). Därefter väljer kunden med vilken leverantör denne går vidare med för slutlig kontraktsförhandling. I annat fall gäller det pris som offererats under anbudsfasen.

Under upphandlingsprocessen blir även känt vilka statliga åtaganden i form av informations- eller utbildningsinsatser eller andra

samarbeten som den köpande staten ser framför sig. Uppdrag att förhandla om och ingå internationella överenskommelser om samarbete med köpande stat hanteras av FMV inom ramen för den exportstödjande verksamheten. Ett sådant samarbetsavtal kan exempelvis omfatta utbyte av erfarenheter, utbildning av personal och utveckling av det aktuella materielsystemet. Denna form av exportstöd innebär samtidigt statlig försvarsexport i form av tjänsteexport.

Förhandlingsprocessen för stora materielsystem tar vanligtvis flera år och engagerar betydande statliga resurser, framför allt inom RFI- och RFP- faserna. Kampanjerna innebär aktivitet från ett brett register av aktörer, från att inhämta information om kundens förväntningar och konkurrenters agerande till att utforma ett konkurrenskraftigt erbjudande. Erbjudandet består oftast i en sammansättning av företagets och statens åtaganden.

Det förekommer i samtliga skeden av processen, att en stat förklarar att de endast kan tänka sig att köpa materielsystemet om svenska staten kan gå in som exportör och därmed garant för affären. Förutsättningar för och arbete med statlig försvarsexport beskrivs närmare i kapitel 5.

Exportkampanjer avser uteslutande större företag

Som nämns ovan bedrivs en statlig exportkampanj bara vid export av större materielsystem, framför allt inom de strategiska materielområdena. Detta hänger samman med att staten vid sådana exportaffärer normalt sett gör åtaganden gentemot köpande stat oavsett om det är försvarsföretaget eller staten som är exportör av materielsystemet. Eftersom det enbart är de större försvarsföretagen som producerar och levererar de större materielsystemen är det enbart dessa försvarsföretag som kan komma i fråga för en statlig exportkampanj.

Genomförande av samarbetsavtal

I den mån svenska staten åtagit sig att genomföra vissa aktiviteter gentemot den köpande staten så innefattar statens exportstödjande arbete även den så kallade *genomförandefasen*. Statens arbete under denna fas finansieras av köpande stat genom exportaffären.

Beroende på åtagande kan genomförandet ta olika mycket resurser i anspråk hos FMV eller Försvarmakten. Statens arbete i genomförandefasen handlar främst om stöd med utbildning, integration och vidmakthållande av de försålda systemen, i enlighet med det samarbetsavtal som ingåtts med köpande stat. Många gånger handlar genomförandet också om samarbete kring fortsatt utveckling av det materielsystem som affären avsett. Sådana samarbeten kan i sin tur leda till nya affärer. Det är också vanligt att användargrupper, så kallade ”user groups”, bildas mellan användare av materielen i olika länder för att dela erfarenheter kring materielsystemets operativa funktion. Dessa användargrupper är dock inte en del av den exportstödjande verksamheten utan ett utpräglat militärt samarbete med syfte att koppla ihop operatörer för att dela erfarenhet och kunskap.

Försvarmakten genomför huvuddelen av exportstödet

Försvarmakten ska på uppdrag av Försvarets materielverk bedriva exportstödjande verksamhet inom försvarssektorn.⁶⁸ Försvarmaktens delaktighet i den exportstödjande verksamheten består både i att genomföra exportstöd och delta i exportkampanjer. Huvuddelen (96 procent) av de exportstödsavgifter som FMV debiterade försvarsföretag under åren 2022–2024 avsåg kostnader hos Försvarmakten.

Relationen mellan FMV och Försvarmakten, vad gäller den exportstödjande verksamheten, utmärker sig på det sättet att det är FMV som lägger uppdrag på Försvarmakten. Inom den ordinarie materielanskaffningen är det i stället Försvarmakten som lägger uppdrag på FMV att anskaffa den materiel Försvarmakten behöver. Försvarmakten ger även uppdrag till FMV att sälja eller upplåta materiel som inte längre behövs för dess verksamhet eller som blivit obrukbar.

Försvarmaktens exportstöd kan bestå i att som operatör av det system som exportstödet gäller agera referenskund och bidra med användarkompetens och kunskap om bakomliggande operativa krav på materielen, lämna tillträde till övningsfält, skjutbanor eller andra relevanta anläggningar hos Försvarmakten, förevisa den försvars-

⁶⁸ 23 § förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarmakten.

materiel som exportstödet gäller samt bistå med utbildning av sådan försvarsmateriel.

Det finns ingen närmare inriktning under vilka förutsättningar Försvarsmakten bör lämna exportstöd och stödets prioritet i förhållande till Försvarsmaktens övriga verksamhet.

Handläggning av exportstöd inom Försvarsmakten

Försvarsmaktens arbete med exportstöd startar med att det kommer en begäran om exportstöd från FMV. Försvarsmakten bedömer då om exportstödet kan genomföras såväl ur ett produktions- som insatsperspektiv.⁶⁹ Detta uppfattar utredningen inbegriper en bedömning av hur beviljandet av stöd skulle påverka Försvarsmaktens operativa förmåga.

Om Försvarsmakten bedömer att exportstöd kan genomföras fördelas uppgiften inom Försvarsmakten för genomförande.⁷⁰ Vid Försvarsstaben, som är ett centralt ledningsorgan inom Försvarsmakten,⁷¹ och försvarsgrensstaberna finns handläggare som handlägger exportstödet. Exportstödet genomförs av aktuellt förband med Försvarsmaktens ordinarie personal. Som framgår av tidigare avsnitt samverkar FMV med Försvarsmakten i fråga om exportstödet genomförbarhet och för indikativ prisuppgift för exportstödet genomförande. Samverkan sker i regel direkt med berörd försvarsgrensstab. För det fall stödet bedöms genomförbart inkommer sedan ett formellt uppdrag från FMV till Försvarsstaben. Handläggning och beslut sker i enlighet med Försvarsmaktens arbetsordning.

Försvarsmakten anser att myndigheten kan avslå eller avbryta exportstöd utifrån nationella eller internationella operativa behov, och utifrån krav på säkerhetsskydd, inklusive informationssäkerhet.⁷² För exportstödet genomförande har Försvarsmakten möjlighet att vända sig till Kammarkollegiet för att teckna försäkring till exempel för utlån eller uppvisning av materiel. Försvarsmakten har

⁶⁹ Försvarsmakten och Försvarets materielverk (2024) *Tilläggsöverenskommelse mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk*.

⁷⁰ Försvarsmakten och Försvarets materielverk (2024) *Tilläggsöverenskommelse mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk*.

⁷¹ 6 § Försvarsmaktens interna bestämmelser FIB 2022:6.

⁷² Försvarsmakten och Försvarets materielverk (2024) *Tilläggsöverenskommelse mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk*.

dock som grundprincip att verksamheten inte är försäkrad, utan staten står risken för skada.

Avvägning mot operativ förmåga

Utredningen har erfarit att det finns en potentiell målkonflikt mellan exportstödet och Försvarmaktens operativa förmåga. De exportstödsaktiviteter som Försvarmakten utför kan ses som att de främst gynnar Försvarmakten på lång sikt, genom kostnadsdelning och erfarenhetsutbyte med andra länder som opererar materielsystemen. Samtidigt kan sådana aktiviteter påverka Försvarmakten och dess operativa förmåga under den tid exportstödet genomförs. Försvarmakten menar att exportstöd utifrån ett ekonomiskt perspektiv inte nödvändigtvis innebär möjligheter till kostnadsdelning och bidrag till försvarsnytta.⁷³ Försvarmakten bedömer i sin årsredovisning för 2024 att resurser för försvarsexportsuppdrag kommer att öka.

Exportstödet kan således hamna i konflikt med Försvarmaktens huvuduppgift, att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato.⁷⁴ Ytterst kan avvägningar om exportstödet genomförande och omfattning behöva fattas på politisk nivå. Regeringen har det övergripande ansvaret för försvars- och säkerhetspolitiken och för styrningen av försvarsmyndigheterna.

FOI bidrar huvudsakligen med expertkunskap

Exportstödet kan även innefatta verksamhet inom ramen för FOI:s uppdrag. FOI ska enligt dess myndighetsinstruktion, på uppdrag av FMV, bedriva exportstödande verksamhet inom försvarssektorn.⁷⁵ Under en strategisk kampanj eller i en exportaffär, oavsett om den genomförs av försvarsindustrin eller staten, kan frågan om materiel- och forskningssamarbeten med det köpande landet aktualiseras, där FOI:s expertis kan komma att behövas. Det är mindre vanligt att FOI deltar i själva genomförandet av exportstödet. Däremot förekommer det att FMV beställer rapporter från FOI:s säkerhetspoli-

⁷³ Försvarmakten (2025) *Försvarmaktens årsredovisning 2024* s. 82.

⁷⁴ 1 § förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarmakten.

⁷⁵ 10 § förordning (2024:1230) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

tiska forskningsenhet för bedömning om exportstöd ska beviljas eller inte. Rapporternas huvudsyfte är att vara stöd i FMV:s analys och inriktning kring vilken exportstödjande verksamhet som ska genomföras. Rapporterna bidrar med information kring marknadssituation, marknadskultur och säkerhetspolitisk inblick.

4.3.3 Finansiering av exportstödet

Finansieringens konstruktion

Statens exportstöd finansieras dels via anslag, dels via avgifter från företag som ansöker om och erhåller exportstöd. Det exportstöd som 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 FMV med stöd av övriga försvarsmyndigheter efter förfrågan från försvarsföretagen. Det sökande företaget får genom avgifter finansiera statens stöd med full kostnadstäckning. Såväl det anslagsfinansierade som det avgiftsfinansierade exportstödet prioriteras efter bedömd försvarsnytta, vilket innebär att det anslagsfinansierade exportstödet i praktiken främst riktas mot de större försvarsexportaffärerna.

FMV tar ut ansökningsavgift och avgift för genomförande av exportstöd

För handläggning av ansökan om exportstöd tar FMV initialt ut en ansökningsavgift om 15 000 kronor. För att fastställa att ansökningsavgiften täcker uppkomna kostnader inom FMV har myndigheten gjort en beräkning där man sökt summera handläggningskostnaden för en ansökan. Baserat på antaganden om standardtidsåtgång i de olika stegen samt vad det standardiserade timpriset är för de olika efterfrågade kompetenserna summerade myndigheten detta till cirka 15 000 kronor vid senaste beräkningen. Enligt FMV är beräkningen generaliserad, vissa ansökningar kräver betydligt mer handläggning än andra för att ett beslut ska kunna tas. I vissa fall överenskomms då med ansökande företag att de först får betala avgiften och sedan även

full kostnadstäckning för en utökad beredning. Avgift tas även ut för kostnader för att genomföra beslutade exportstödsaktiviteter. Avgiften är baserad på myndigheternas kostnader och inte differentierad utifrån omständigheter hänförliga till det ansökande försvarsföretaget, såsom dess beroende av exportstödet eller dess betalningsförmåga.

De samlade avgiftsintäkterna för försvarsmyndigheternas exportstöd uppgick till 72 miljoner kronor för budgetåret 2024. Huvuddelen av de statliga exportstödsaktiviteterna under åren 2022–2024 genomfördes av Försvarsmakten. Av det samlade avgiftsuttaget för exportstöd under dessa år utgjorde 96 procent avgift för uppgifter som utfördes av Försvarsmakten och 4 procent avgift för uppgifter som utfördes av FMV.⁷⁶

Rätten att ta ut avgift avser uppdragsverksamhet

Det exportstöd som FMV kan bevilja ett enskilt företag betraktas och hanteras avgiftsmässigt som uppdragsverksamhet. Regeringens delegerade mandat till myndigheterna att ta ut avgift avser exportstödjande verksamhet, utan att det är preciserat vilka aktiviteter inom detta uppdrag som omfattas av mandatet. Att exportstödjande verksamhet är en obligatorisk uppgift för Försvarets materielverk, Försvarsmakten och FOI, och att de får ta ut avgift för denna verksamhet framgår av myndigheternas instruktioner. I instruktionen till FMV anges att den exportstödjande verksamheten ska bidra till försvarets materielförsörjning och dess operativa förmåga eller i övrigt vara till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik (försvarsnytta). Det finns därutöver ingen ytterligare författningsreglering som närmare anger vad som ingår i myndigheternas exportstödjande verksamhet eller som innebär att myndigheterna är skyldiga att ge exportstöd till ett försvarsföretag om stödet bidrar till försvarsnytta.

I avsnitt 4.3.1 beskrivs på vilket sätt regeringen delegerat till myndigheterna att ta ut avgift för sin verksamhet och vilken närmare styrning kring avgiftsuttaget som skett i regleringsbrev. Varken i instruktioner eller regleringsbrev anges kriterier för när den exportstödjande verksamheten utgör uppdragsverksamhet och när verksamheten

⁷⁶ Mejl från FMV med svar på frågor 2025-10-25 samt mejl 2025-12-17.

utgör ett strategiskt exportstöd som ska anslagsfinansieras. Det anges inte heller i vilken mån avgiftsförordningens bestämmelser ska tillämpas. Både FMV och Försvarsmakten har uppgett att de, utöver dessa styrdokument, inte fått några närmare anvisningar från regeringen eller Regeringskansliet med kriterier för när avgift får tas ut.

Myndigheterna har gemensamma rutiner för avgiftsuttag

Försvarsmakten och FMV har tecknat en samordningsöverenskommelse (SAMO) med en tilläggsöverenskommelse för materielförsörjning.⁷⁷ Tilläggsöverenskommelsen reglerar gränssytor mellan myndigheterna och innehåller bland annat rutiner för avgiftsuttag vid exportstöd.

I tilläggsöverenskommelsen delas den exportrelaterade verksamheten upp i avgiftsfinansierade exportstödsuppdrag och anslagsfinansierade strategiska exportstödsuppdrag. För den första kategorin anges att en begäran från FMV till Försvarsmakten om att utföra ett exportstödsuppdrag ska omfatta hur Försvarsmaktens kostnader ska täckas. Försvarsmaktens deltagande och leveranser ska ske mot full kostnadstäckning, om inte regeringen beslutat annat. Den andra kategorin anges omfatta större exportprojekt som FMV bedömer vara av strategisk betydelse. Det statliga stödet i sådana projekt finansieras via anslagspost 1:11.6. Försvarsmakten ska då fakturera FMV sina merkostnader för uppdragets genomförande. Ytterligare en kategori betecknas som exportåtaganden. Med detta avses åtaganden som är ett resultat av ingångna avtal med annat land eller med industrin som en del av ett utländskt kontrakt. Dessa åtaganden anges vara avgiftsfinansierade. I överenskommelsen anges inte vilken aktör som är avgiftsskyldig och därmed ska betala Försvarsmaktens kostnader.⁷⁸

⁷⁷ Försvarsmakten och Försvarets materielverk (2024). *Tilläggsöverenskommelse mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk*.

⁷⁸ A.a. s. 41–42.

FMV avgör avgiftsuttag utifrån strategisk betydelse

FMV har uppgett att man tar ut avgift för exportstöd med full kostnadstäckning, med stöd av sitt bemyndigande i 14 § i myndighetens instruktion och avgiftsförordningens bestämmelser. Däremot tar myndigheten inte ut avgift för den verksamhet som myndigheten betecknar som främjande. Den främjande verksamheten betraktas som statens framåtriktade marknadsföring och bedöms som mer generell och allmän. En främjandeaktivitet skulle dock kunna kombineras med en avgiftsfinansierad aktivitet om den anses komma vissa specifika mottagare speciellt mycket till del.⁷⁹

Utredningen har även fått uppgift från FMV om att myndigheten kan genomföra fortsatta exportstödande aktiviteter utan avgiftsuttag, om myndigheten anser att en exportaffär är av strategisk betydelse för staten, till exempel för att affären bedöms ha stor betydelse för utvecklingen av materielsystem inom de av staten utpekade strategiska materielområdena. Detta benämns då som kampanjarbete.

Avgift tas även ut inom ramen för exportstödet för vissa sekretessbedömningar. Om sekretessbedömningen sker i samband med delgivning av sekretess inom ett strategiskt projekt är det anslagsfinansierat, men om stöd efterfrågas i ett exportprojekt som drivs av ett försvarsföretag, och som inte bedöms som ett strategiskt projekt, så hanteras det som avgiftsbelagt exportstöd. Ansökningsavgift tas endast ut en gång per projekt, men full kostnadstäckning tillämpas på allt arbete med sekretessgranskningen som utförs under ansökan.⁸⁰

Försvarsmakten differentierar avgiften utifrån bidrag till operativ förmåga

Enligt uppgift till utredningen från Försvarsmakten tar myndigheten ut avgift för genomfört exportstöd utifrån vissa framtagna principer. För de exportstödsuppdrag som avser en statlig export faktureras för de merkostnader som Försvarsmakten haft men inte för kostnader för personalens arbetstid. För exportstödsuppdrag från FMV som ska utföras direkt till ett försvarsföretag gäller full kostnadstäckning, det vill säga att alla Försvarsmaktens kostnader ska inkluderas och faktureras FMV för stödet. För vissa exportstödsupp-

⁷⁹ Mejl från FMV med svar på frågor 2025-10-25.

⁸⁰ Mejl från FMV med svar på frågor 2025-10-25.

gifter gällande JAS 39 Gripen finns det undantag från kravet på full kostnadstäckning i regleringsbrevet till Försvarsmakten.

Försvarsmakten menar att det vid vissa tillfällen gynnar myndighetens utveckling att genomföra vissa aktiviteter och att myndigheten då avstår från avgiftsuttag med full kostnadstäckning. För bedömning av i vilka situationer detta kan vara aktuellt har tagits fram en intern rutin för avsteg från full kostnadstäckning med hänsyn till försvarsnytta.⁸¹ Syftet med rutinen anges vara att ta ut korrekt pris vid försäljning och uthyrning (inklusive utlån av materiel). I rutinen anges att avsteg från full kostnadstäckning med hänvisning till försvarsnytta ska avgöras från fall till fall och att det kan övervägas i första hand för tillhandahållande av materiel och i vissa fall vid försäljning av utbildning. Vidare anges att beslut om att frånga full kostnadstäckning ska vara väl underbyggt och att ett sådant beslut innebär att de kostnader som inte faktureras extern part kommer att belasta Försvarsmaktens budget och anslag. Med hänvisning till EU:s regler om statsstöd anges att försvarsnytta som påverkar priskalkyl inte ska gynna en viss verksamhet eller ett visst företag.

Försvarsnytta definieras i rutinen som "ökad operativ förmåga eller den positiva skillnaden i effekt före och efter genomförd verksamhet". Med försvarsnytta avses enligt rutinen även "försvarsmaktsnytta". Enligt rutinen kan avsteg från full kostnadstäckning med hänvisning till försvarsnytta göras genom att kalkylera värdet av försvarsnyttan och besluta om avsteg med hänvisning till denna värdering. Beroende på omfattningen av försvarsnyttan kan prissättningen påverkas olika mycket. I första hand ska priset sättas så att det täcker Försvarsmaktens direkta kostnader. I direkta kostnader ingår alla kostnader med undantag för centrala OH-kostnader⁸² och 30 procent materielpålägg. Vid omfattande försvarsnytta kan priset sättas även under nivån för direkta kostnader.

⁸¹ Försvarsmakten (2023). *Beslut Definition av försvarsnytta och tillämpning vid priskalkylering*.

⁸² Utredningen noterar att det av rutinen inte framgår vad som avses med centrala OH-kostnader i detta sammanhang. Bland myndigheter är vanligt att man med OH-kostnader avser kostnader för lokaler, administration och stöd till kärnverksamhet.

Behörigheten att ta ut avgift är begränsad

Statens verksamhet kan delas in i två olika kategorier, dels offentligrättslig verksamhet, dels uppdragsverksamhet. Som huvudregel gäller att regeringen har mandat att besluta om avgifter för uppdragsverksamhet men inte för offentligrättslig verksamhet, om inte riksdagen särskilt beslutat om detta. Motsvarande gäller för myndigheterna.

Innebörden av offentligrättslig verksamhet

Den offentligrättsliga verksamheten är obligatorisk att bedriva för de statliga aktörerna och innebär alltid myndighetsutövning i någon form, vilket placerar den enskilda – en medborgare eller ett företag – i en beroendeställning gentemot myndigheten. Verksamheten är författningsstyrd, det vill säga den regleras i lag eller förordning. Den enskilde har begränsade möjligheter att avstå från myndighetsutövningen och har i regel ingen möjlighet att vända sig till någon annan än myndigheten. Offentligrättslig verksamhet som innebär skyldigheter för eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ingår i det primära lagområdet enligt 8 kap. 2 § regeringsformen, vilket innebär att det som utgångspunkt är riksdagen som skapar rättsregler inom detta område. Sådana rättsregler brukar kallas för betungande föreskrifter. Avgift för offentligrättslig verksamhet kan endast beslutas av riksdagen, antingen direkt eller av regeringen efter bemyndigande i lag från riksdagen. Sådana avgifter kallas vanligtvis för tvingande eller belastande avgifter.

Innebörden av uppdragsverksamhet

Uppdragsverksamhet är verksamhet som inte är offentligrättslig. Uppdragsverksamhet handlar vanligtvis om försäljning av varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade och där det finns mer än en producent. Köparen kan alltså vända sig till olika aktörer, varav staten är en, för att få tillgång till varan eller tjänsten. Exempel på uppdragsverksamhet är olika typer av konsult- och utbildningstjänster. Uppdragsverksamheten kännetecknas av att regeringen, med stöd av sin restkompetens, har rätt att besluta om att avgift ska

tas ut för verksamheten. Sådana avgifter kallas vanligen för frivilliga avgifter.

Regeringens och myndigheternas mandat

Med regeringens restkompetens avses den normgivning som, enligt regeringsformen, inte är förbehållen riksdagen.⁸³ Till regeringens restkompetens hör offentlighetsrättsliga regler av gynnande och neutral karaktär. Det rör sig alltså om föreskrifter som inte innefattar något tvång mot enskilda eller något ingrepp i deras förhållanden utan är förmåner som kan tas i anspråk på frivillig basis. Även regler om vissa typer av frivilliga avgifter faller in under denna kategori. Till exempel finns sådana bestämmelser i avgiftsförordningen.⁸⁴

Regeringen har, med stöd av restkompetensen, gett ett generellt bemyndigande till myndigheter i avgiftsförordningen⁸⁵ att ta ut avgift för viss uppdragsverksamhet. Denna bestämmelse innebär att myndigheter, om det är förenligt med dess uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift får tillhandahålla bland annat utrustning och rådgivning eller annan liknande service, om tillhandahållandet av detta är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Som huvudregel gäller att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader. För uppdragsverksamhet får myndigheten själv besluta om storleken på avgifterna upp till full kostnadstäckning, om inte regeringen har föreskrivit något annat.⁸⁶

4.3.4 Utredningens analys och bedömning

Nedan redogör utredningen för den analys och de bedömningar vi gör med avseende på de frågor som behandlas i avsnitt 4.3.

⁸³ 8 kap. 7 § första stycket 2. regeringsformen.

⁸⁴ Bull, Sterzel, *Regeringsformen. En kommentar* s. 204.

⁸⁵ 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

⁸⁶ Se 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

Dagens system behöver bli mer proaktivt

Bristen på styrning har lett till ett reaktivt system

Det är en obligatorisk uppgift för FMV, Försvarmakten och FOI att bedriva *exportstödjande verksamhet*. Den exportstödjande verksamheten är till sin natur mycket olik övrig statlig förvaltningsverksamhet och utfallet för verksamhetens effektivitet och rationalitet påverkas till stor del av agerandet hos presumtiva köpande stater och konkurrerande företag i andra länder. Hur exportstödet ska bedrivas behöver därför vara flexibelt och anpassningsbart utifrån behoven i varje enskilt fall.

Såsom redogörs för i tidigare delar av detta betänkande definieras och begränsas den exportstödjande verksamheten författningsmässigt genom 3 § i förordningen med instruktion för Försvarets materielverk.⁸⁷ Därutöver finns inget specifikt regelverk som anger vad som ingår i den exportstödjande verksamheten på försvarsområdet eller hur denna ska bedrivas. Ytterst begränsas verksamheten av exportkontrollregelverket, men även andra regelverk, så som EU:s regler om statsstöd och upphandlingslagstiftningen kan inverka på exportstödet utformning. Vilka rättsregler som blir tillämpliga beror på vilka åtgärder som vidtas inom ramen för exportstödet.

Den inriktning av verksamheten som skett genom regleringsbrev och bemyndiganden har varierat över tid och har, såvitt utredningen kunnat utröna, inte närmare preciserat vad som förväntas av verksamheten i stort. Detta har i viss mening gjort att verksamheten kunnat anpassas utifrån behoven i varje enskild affär, men har också skapat ett reaktivt förhållningssätt med bristande helhetssyn, utifrån föreliggande svenska intressen, prioriteringar och kostnadsmedvetande.⁸⁸

Utredningen har erfarit att varken berörda departement eller försvarsmyndigheter är nöjda med dagens förutsättningar. Från Regeringskansliets sida signaleras att verksamheten tidvis sker ad hoc, i avsaknad av en tydlig ansvarsfördelning. Från myndighetsidan ges uttryck för att man lämnas med svåra politiska frågor att hantera och med begränsade möjligheter att prioritera dessa arbets-

⁸⁷ Förordning (2007:854).

⁸⁸ Jfr Regeringskansliet (Fö 2009) *Ett användbart och tillgängligt försvar, Stödet till Försvarmakten samt Statskontoret* (2014) *Tydligare roller och ökad transparens. En uppföljning av Försvarsexportmyndigheten*.

uppgifter. Till detta kommer en oro för hur man ska kunna hantera en ökad efterfrågan och arbetsbörda inom området när intresset för svenska försvarssystem fortsätter att öka. Det är för utredningen tydligt att dagens situation i viss utsträckning är ett resultat av nedläggningen av Försvarsexportmyndigheten i kombination med en bristande styrning av verksamheten.

Verksamheten behöver styras strategiskt

Utredningen kan konstatera att den exportstödjande verksamheten saknar en övergripande politisk styrning och inriktning, och att övergripande politiska frågor därmed hanteras på myndighetsnivå. De brister i långsiktig planering och inriktning som utmärker dagens ordning har lett till fokus på det reaktiva exportstödet, som huvudsakligen utförs efter ansökan från försvarsföretagen. Det är också detta arbete som den rättsliga och finansiella styrningen utgår från. Det mer strategiskt inriktade kampanjarbetet saknar styrning på motsvarande sätt. Omvärldsläget ställer i dag högre krav på strategisk inriktning och förutsägbarhet, både för de statliga aktörerna och försvarsföretagen. Utrikes- och säkerhetspolitiska intressen och relationen till andra länder är viktigare än tidigare och behöver beaktas vid utformningen av statens insatser. För att öka den strategiska inriktningen av verksamheten behövs en tydligare politisk ledning av densamma.

Syftet med verksamheten behöver breddas

Försvarsföretagen i Sverige verkar på en internationell försvarsmarknad vilken präglas av kraftigt ökad efterfrågan med betoning på hög innovationstakt, försörjningssäkerhet och leveransförmåga. Marknadspotentialen är betydande, liksom möjligheter till gemensamma materielprojekt och innovationssamarbeten, samtidigt som konkurrensen ökar. Detta ställer även nya krav på statens exportstödjande och exportfrämjande verksamhet.

Den exportstödjande verksamhet som bedrivs av FMV ska enligt myndighetens instruktion bidra till försvarets materielförsörjning och dess operativa förmåga eller i övrigt vara till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Utredningen har erfarit att stor vikt fästs vid

bidraget till försvarets materielförsörjning och dess operativa förmåga. Detta kan bland annat bidra till kostnadsdelning, upprätthållande och bevarande av spetskompetens i Sverige och vidareutveckling av materielsystemet.

Utredningen konstaterar att det kraftigt försämrade omvärldsläget, de förändrade förutsättningarna på försvarsmarknaden och Sveriges medlemskap i Nato har lett till ökat fokus på materielsamarbeten mellan stater och gemensamma upphandlingar för att korta ledtider och stärka incitamenten för ökad produktionskapacitet. Ett starkt industriellt och tekniskt samarbete med andra allierade och partners skapar ömsesidiga beroenden som i sig är en del av vår säkerhetspolitik. Begreppet försvarsnytta behöver därför ses i ett bredare perspektiv så att det bättre speglar Sveriges samlade ambitioner, särskilt vad avser behoven inom EU och Nato.

Staten behöver agera tidigt i köparens process

Utredningen kan konstatera att de statliga insatserna många gånger kommer in i de senare skedena av en försäljningsprocess. När en stat inleder en upphandling är det många gånger för sent att föra dialog om den aktuella upphandlingen och de avgörande inriktningsbesluten är ofta redan tagna. Som komplement till det reaktiva exportstödet behöver de svenska aktörerna därför bedriva ett mer aktivt framtidsytande och strategiskt arbete för att identifiera potentiella försvarsmaterielsamarbeten. Genom ett proaktivt arbete ges möjligheter att agera tidigt och på strategisk nivå föra dialog med andra stater om samarbete och inriktning kring potentiella försvarsfrågor.

Pågående utveckling mot gemensam anskaffning behöver beaktas

Den kraftigt ökade efterfrågan på försvarsmateriel har lett till att efterfrågan i dag är högre än produktionstakten. För att möta denna nya situation har köparkollektivet börjat anpassa sitt sätt att upphandla försvarsmateriel, i syfte att åstadkomma en mer effektiv materielförsörjning. Allierade stater och partners samarbetar i större utsträckning än tidigare kring gemensam anskaffning av de materiel man behöver. En viktig del i ett sådant samarbete är att parterna

enas om tekniska krav med så lite särkrav och nationella anpassningar som möjligt. Mellanstatliga samarbeten och beställningar av större volymer ger industrin bättre förutsägbarhet, samtidigt som det leder till lägre risk och möjlighet att fördela leveranser mellan köpande länder på ett dynamiskt sätt. Gemensamma anskaffningar leder även till en högre grad av interoperabilitet mellan olika länders materiel-system i den praktiska användningen.

Denna utveckling behöver tas i beaktande i den strategiska inriktningen av hur den exportstödjande verksamheten ska bedrivas.

Myndigheternas arbete behöver tydliggöras och förstärkas

Verksamheten bör inte föras över till en ny myndighet

På samma sätt som innan Förvarsexportmyndigheten inrättades föreligger nu konflikt mellan befintliga resurser och uppdrag inom den samlade verksamheten vid FMV. Den exportstödjande verksamheten riskerar att behöva nedprioriteras i förhållande till myndighetens uppdrag att anskaffa materiel för Försvarmaktens behov. Risken för att den exportstödjande verksamheten skulle ta resurser från den upphandlande verksamheten inom FMV var ett av flera skäl till att Förvarsexportmyndigheten inrättades 2010.

Utredningen noterar att belastningen på FMV:s upphandlande verksamhet inte löstes enbart genom att den exportstödjande verksamheten överfördes till en ny myndighet. Den exportstödjande verksamheten, särskilt vad gäller statlig förvarsexport, kräver och ianspråktar FMV:s upphandlande resurser oavsett inom vilken myndighet verksamheten bedrivs. I dag utgör den exportstödjande verksamheten återigen en del av FMV:s verksamhet och bidrar på så sätt till myndighetens sakkunskap inom försvarsmaterielområdet. Integreringen möjliggör snabba beslutsprocesser vilket bidrar till hög effektivitet.

Bland annat med anledning av det allvarliga omvärldsläget och den pågående upprustningen med krav på kraftigt ökad produktionskapacitet inom försvarsföretagen bedömer utredningen att det skulle vara kontraproduktivt att i detta läge på nytt inrätta en självständig myndighet med ansvar för statens exportstödjande verksamhet. Det samordnande ansvaret för försvarsmyndigheternas exportstödjande verksamhet bör således fortsatt vara en uppgift för FMV.

Den exportstödjande verksamheten vid FMV bör tillförsäkras erforderliga resurser

En väl integrerad, tydliggjord och stärkt exportstödjande verksamhet inom FMV:s organisation kan bidra till ett samordnat genomförande av de insatser på materielförsörjningsområdet som behövs för att stärka försvaret av Sverige och Nato. Genom en stark koppling mellan exportstödjande verksamhet och övrig verksamhet kan FMV:s samlade uppdrag bedrivas effektivt. En integrerad exportverksamhet kräver dock en tydlig styrning till undvikande av interna konflikter mellan de respektive verksamheterna och myndighetsuppgiften.

För att möjliggöra ett effektivt resultat är det angeläget att befintliga resurser, vid varje tillfälle, används på det sätt som samlat ger bästa utfall med avseende på försvarsnytta, i dess bredare bemärkelse. Detta behov behöver beaktas vid utformningen och organiseringen av den samlade verksamheten vid myndigheten. För att säkerställa att den exportstödjande verksamheten kan bedrivas i den ökande utsträckning som regeringen ger uttryck för ser utredningen även behov av viss resursförstärkning till FMV.

Exportstödet bör vara inriktat mot större materielsystem

Materielförsörjningsutredningen⁸⁹ lyfte risken för att staten genom bedömningsgrunden för exportstödet inte i tillräcklig utsträckning understöder mindre aktörer och export inom nya teknikområden. Enligt vårt utredningsdirektiv behöver det statliga exportstödet på försvarsområdet utformas efter förutsättningarna på hela försvarsmarknaden.

Det exportstöd som bedrivs i dag är utformat utifrån Försvarsmaktens behov av materielförsörjning. De aktiviteter som erbjuds inom stödet handlar främst om att staten agerar referenskund. På så sätt riktar sig stödet främst till de företag som tillverkar de materielsystem som staten redan opererar. Till följd av exportstödet utformning tillgodoser detta vanligtvis inte de små och medelstora företagens stödbehov. Statens insatser för att stödja innovationskraftiga små och medelstora företag, särskilt startups, behöver utvecklas. Det exportstöd som försvarsmyndigheterna ansvarar för bör

⁸⁹ SOU 2022:24 *Materielförsörjningsstrategi: För vår gemensamma säkerhet.*

dock även fortsättningsvis främst inriktas mot aktiviteter där staten agerar referenskund, och därmed de stora materielsystemen. De små och medelstora företagens behov av stöd bör i första hand tillgodos ses inom ramen för andra statliga insatser, främst inom den närings- livsfrämjande verksamheten. På så sätt kan staten ge relevanta insatser anpassade efter behov.

Utredningen beskriver i avsnitt 4.4.4 och i kapitel 6 hur stödet till små och medelstora företag kan utvecklas.

Arbetet med exportkampanjer behöver stärkas

Den internationella efterfrågan på materiel ökar och stater sam- arbetar alltmer i frågor som rör materielförsörjning. Efterfrågan leder till ett ökat tryck både på svenska försvarsföretag och på svenska staten. Till följd av den förändrade omvärldssituationen har antalet exportkampanjer som staten deltar i ökat drastiskt under senare år och det finns en politisk ambition att staten ska bidra än mer i dessa sammanhang. För att möta denna utveckling behöver de statliga insatserna och arbetssätten förändras. Arbetet med exportkam- panjer behöver stärkas. Såväl Försvarsdepartementet och Utrikes- departementet som berörda försvarsmyndigheter och främjande- organisationer behöver ställa om så att de politiska ambitionerna kan mötas. För detta krävs tydligare processer, bättre samordning och förstärkta resurser.

Försvarsmaktens delaktighet behöver säkerställas

Givet den inriktning exportstödet har, och fortsatt bör ha, är För- svarsmakten den viktigaste aktören när det kommer till att utöva exportstödjande aktiviteter. På samma sätt som för FMV riskerar den exportstödjande verksamheten att få stå tillbaka i förhållande till myndighetens huvudsakliga uppdrag om styrningen är för svag. I detta fall riskerar verksamheten att komma i konflikt med För- svarsmaktens förmågehöjande arbete med avseende på operativ för- måga. Utredningen menar att en väl integrerad exportstödjande verk- samhet, även inom Försvarsmaktens verksamhet, kan bidra till en samordnad syn på vilka insatser myndigheten behöver vidta för att stärka försvaret av såväl Sverige som allierade inom Nato. För att

åstadkomma en sådan utveckling behöver den exportstödjande verksamheten få en tydligare och mer framskjuten plats inom myndigheten. Ett utökat exportstödjande arbete i den utsträckning som regeringen ger uttryck för kan innebära behov av viss resursförstärkning även till Försvarsmakten. Utnyttjandet av dessa resurser i förhållande till Försvarsmaktens övriga verksamhet måste få en tydlig politisk inriktning och prioritering. Utredningen kan särskilt konstatera att den formella styrningen av Försvarsmaktens delaktighet i exportkampanjer är svag. Mot bakgrund av värdet av internationella försvars- och materielsamarbeten bör Försvarsmaktens uppdrag stärkas.

Regeringens styrning behöver utvecklas

Försvarsdepartementet behöver ta fram en strategisk inriktning

Det finns ingen utvecklad struktur för att i strategisk mening organisera, leda och utvärdera den exportstödjande verksamheten, inklusive exportkampanjer och statlig försvarsexport. Försvarsexportmyndigheten hade på sin tid denna uppgift som sitt huvudansvar, med redovisningsskyldighet gentemot regeringen. Sedan nedläggningen av Försvarsexportmyndigheten har regeringens formella styrning av den exportstödjande verksamheten successivt blivit alltmer kortfattad. Bedömningen av vilka exportaffärer som bör prioriteras, vilka stödåtgärder som bör genomföras och vilka avgifter som bör tas ut är överlåten till myndigheterna att besluta om. Hur verksamheten ska prioriteras behöver bli tydligare för att minimera målkonflikter inom och mellan försvarsmyndigheterna.

Utredningen menar att regeringen behöver styra den exportstödjande verksamheten mer strategiskt. Styrningen behöver utgå från såväl försvars- och säkerhetspolitiska som utrikespolitiska överväganden. Det behöver även fastställas bedömningskriterier för myndigheterna att utgå från i sin prioritering och avgiftssättning. För att möjliggöra en sådan styrning behövs en förstärkt organisation inom Regeringskansliet med uppgift att samordna berörda intressen. Försvarsdepartementets roll i detta arbete behöver förstärkas.

En ökad samordning behövs

Försvarexporten involverar många aktörer, både statliga och privata. Värdet av ett formaliserat och integrerat arbetssätt som bygger på samarbete mellan berörda statliga aktörer och mellan staten och försvarsföretagen kan inte överskattas. Regeringen behöver i högre utsträckning säkerställa en sådan samordning. Samordningen behöver ske på flera nivåer och omfatta åtgärder såväl inom den exportstödjande verksamheten, inklusive exportkampanjer och statlig försvarsexport, som inom det mer generella näringslivsfrämjandet.

Ökade ambitioner kräver ökade resurser

Det försämrade omvärldsläget har lett till en kraftig ökning av pågående statliga exportkampanjer. Som beskrivits ovan finansieras dessa med anslagsmedel. Samtidigt som exportkampanjerna står för en mångdubblad ökning har statens finansiella och personella resurser för dessa i stort sett varit desamma under den senaste tioårsperioden, efter Försvarexportmyndighetens nedläggning 2015.

Utifrån den ambitionsnivå som regeringen uttalat såväl när det gäller den exportstödjande verksamheten, särskilt de statliga exportkampanjerna, som försvarsmyndigheternas övriga uppdrag behöver myndigheternas samlade resurser förstärkas. En ungefärlig uppskattning ger vid handen att FMV kan behöva resurser i paritet med de resurser som Försvarexportmyndigheten hade för bedrivande av den exportstödjande verksamheten. Försvarsmaktens främsta bidrag till den exportstödjande verksamheten sker genom personella och materiella resurser. Även Försvarsmaktens resurstilldelning behöver ses över. Utredningen bedömer även att det inom Regeringskansliet krävs resurser för att i större utsträckning omhänderta och utveckla den politiska styrningen kring den exportstödjande verksamheten och för att samordna och delta i statliga försvarskampanjer.

Möjligheten att ta ut avgift behöver tydliggöras

Inom ramen för den exportstödjande verksamheten genomförs flera olika slags åtgärder, varav många handlar om att staten bistår med information såsom referenskund. Andra åtgärder kan handla om att

staten ingår nödvändiga sekretess- och säkerhetsskyddsöverenskommelser med köpande stat.

Det finns inget specifikt regelverk som förpliktar staten att agera referenskund till försvarsföretag vid deras exportansträngningar. Försvarsföretagen har således inte rätt att erhålla denna typ av insatser från svenska staten. Sådana aktiviteter hanteras i stället som avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Därtill finns en begränsning som innebär att staten enbart ska genomföra sådana åtgärder om det är till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Staten avgör utifrån dessa intressen för vilka tilltänkta exportaffärer som exportstöd ska ges.

För att kunna sälja en försvarsprodukt till en annan stat är de enskilda försvarsföretagen ofta, mer eller mindre, beroende av exportstödjande insatser från svenska staten, till exempel genom att staten agerar referenskund. I vissa fall behöver insatserna sträcka sig så långt att staten genomför samarbetsavtal eller andra överenskommelser med köpande stat eller träder in i rollen som exportör.

Försvarsföretagens möjligheter att vinna en exportaffär utan denna typ av statliga stödinsatser kan vara begränsade och de har ibland ingen möjlighet att vända sig till någon annan än den svenska staten för att få de nödvändiga insatserna genomförda. Betydelsen av försvarsmyndigheternas exportstödjande verksamhet för staten och de svenska intressena jämte försvarsföretagens beroende av denna verksamhet gör att den exportstödjande verksamheten har inslag som är snarlik offentligrättslig verksamhet.

I den mån verksamheten kan betraktas som offentligrättslig verksamhet, och innebär skyldigheter för eller ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, krävs lagstöd. För att myndigheter ska få ta ut avgift för offentligrättslig verksamhet krävs att detta är beslutat av riksdagen genom lag.

Utredningen vill peka på vikten av att det finns tydliga kriterier för när avgift får tas ut för åtgärder inom den exportstödjande verksamheten.

Tillämpliga handläggningsregler behöver tydliggöras

Som nämns ovan genomför FMV inom ramen för exportstödet flera olika slags åtgärder. Dessa skulle kunna delas in i olika ärendetyper. Utredningen har inte genomfört en fördjupad rättslig granskning med avseende på tillämpliga regler för dessa åtgärder, men vill peka på vikten av att handläggningen följer förvaltningslagens bestämmelser i den mån dessa är tillämpliga. Utredningen erinrar också om möjligheten att i lag eller förordning besluta om avvikande bestämmelser från förvaltningslagen.⁹⁰

4.4 Statens näringslivsfrämjande verksamhet

Näringslivsfrämjande är ett samlingsbegrepp för handels- och investeringsfrämjande. Syftet med näringslivsfrämjande är att bidra till tillväxt och sysselsättning i Sverige.⁹¹

Staten arbetar med näringslivsfrämjande på många olika sätt. Det handlar bland annat om att förenkla regelverk, minska administrativa kostnader, stimulera tillväxt och innovation, samt stödja handel och utländska investeringar.

Exportfrämjandet sker med utgångspunkt i den av regeringen antagna utrikeshandelsstrategin, från december 2023.⁹² Utrikeshandelsstrategin är en övergripande strategi som syftar till att tydliggöra och stärka arbetet med att uppnå de av riksdagen beslutade målen för näringspolitik, utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande. Strategin beskrivs översiktligt i kapitel 3, avsnitt 3.2.2.

I detta avsnitt beskriver vi hur staten arbetar med näringslivsfrämjande inom utrikesförvaltningen och andra främjandeorganisationer. Beskrivningen utgår från statens breda arbete, som omfattar alla sektorer, med tillägg av hur främjandearbetet bedrivs inom försvarssektorn.

⁹⁰ 4 § förvaltningslagen (2017:900).

⁹¹ Regeringskansliet (UD 2022) *Riktlinjer för främjande på utlandsmyndighet*.

⁹² Regeringskansliet (KN, U, UD 2023) *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft*.

4.4.1 Främjande är en kärnuppgift inom utrikesförvaltningen

Främjandet av svenskt näringsliv och svenska ekonomiska intressen är en kärnuppgift inom utrikesförvaltningen. Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. I utrikesrepresentationen ingår omkring 100 utlandsmyndigheter, som i sin tur utgörs av ambassader, utrikesrepresentationer, delegationer, konsulat och honorärkonsulat, världen över.

Utrikesdepartementet ansvarar för internationella relationer

Utrikesdepartementet ansvarar för Sveriges förbindelser med andra länder och internationella organisationer och för biståndspolitik och internationell handelspolitik. Utrikesdepartementet spelar en central roll i det statliga näringslivsfrämjandet, dels genom sin delaktighet i utrikesförvaltningen, dels genom det statliga huvudmannaskapet för bland annat utlandsmyndigheterna, Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden), Exportkreditnämnden (EKN) och Kommerskollegium.

Utrikesdepartementets samordnare för försvarsmaterielexport

Utrikesdepartementets arbete med exportfrämjandet av försvarsmateriel leds av en ambassadör och samordnare för försvarsmaterielexport. Tjänsten inrättades 1996. Regeringen anser att försvarsexportverksamheten omfattar flera statliga aktörer och förutsätter ett brett engagemang. Samordnaren av försvarsmaterielexport inom Utrikesdepartementet leder mot denna bakgrund en arbetsgrupp, Försvars- och säkerhetsgruppen (FSG), i syfte att bidra till samordning av Regeringskansliets, de statliga aktörernas och försvarsindustrins arbete med exportfrämjande insatser. Samordningen fungerar därmed som ett stöd till koordinering av de statligt stödda exportkampanjerna. På detta vis blir även samordnaren för försvarsmaterielexport en del i de statliga exportkampanjerna. Eftersom det statliga arbetet med exportkampanjer omfattar flera aktörer behövs samordning.

Försvars- och säkerhetsgruppen träffas i olika konstellationer inom för försvarsexporten viktiga materielområden, samt särskilt

med små och medelstora företag. Gruppen håller möten ungefär varannan vecka.

Gruppen inrättades 2015 efter Försvarsexportmyndighetens nedläggning. Före det fanns en koordinerings- och referensgrupp (KRG) som i vissa delar motsvarade nuvarande FSG, men FSG har ett bredare uppdrag. Vid gruppens möten är från statens sida, förutom Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, även FMV och Försvarsmakten representerade, och vid behov även Finansdepartementet, FOI, SEK, EKN och Business Sweden. Från företagssidan ingår vanligtvis företrädare för de företag som säljer större försvarssystem, som kräver ett starkt statligt engagemang. Dessa försvarsföretag informerar vid mötena om sina exportsatsningar samt om kommande behov av stöd från staten.

Utrikesdepartementets näringslivsfrämjare

Inom Utrikesdepartementet finns tjänstemän med ansvar för handläggning av frågor som rör ett eller flera länder (landhandläggare). I handläggansvaret ingår även frågor som gäller främjande. Därutöver finns på varje geografisk avdelning en näringslivsfrämjare som bland annat arbetar med exportfrämjande. Dessa tjänster inrättades under 1997–1998 som en stabsfunktion på respektive avdelning. Genom att denna funktion tillskapades fick de regionala avdelningarna ökade möjligheter till kontaktskapande och samarbete med övriga delar av Regeringskansliet, Business Sweden, andra främjandeorganisationer samt näringslivet.

Utlandsmyndigheterna genomför lokala främjandeinsatser

Utlandsmyndigheterna har ansvar för samordning av planering och genomförande av lokala främjandeinsatser med organisationer och myndigheter inom Team Sweden. Matchning av svensk kompetens, varor och tjänster till större investeringar som medför affärsmöjligheter är en viktig gemensam uppgift för utlandsmyndigheterna och Business Sweden.

Främjandet vid utlandsmyndigheterna delas upp i två olika huvudkategorier; näringslivsfrämjande och Sverigefrämjande. Det första finansieras via anslag 2:3 *Exportfrämjande verksamhet* inom utgifts-

område 24 *Näringsliv* och det senare via anslag 1:10 *Information om Sverige i utlandet* inom utgiftsområde 5 *Internationell samverkan*.

Vid vissa utlandsmyndigheter finns särskild kompetens

Inom Försvarsmakten finns anställda försvarsattachéer med placering vid de svenska beskickningar som regeringen bestämmer. Försvarsattachén har bland annat till uppgift att följa och bedöma den militärpolitiska utvecklingen och utvecklingen i övrigt inom det totala försvaret samt hålla sig underrättad om den säkerhetspolitiska utvecklingen i det eller de länder denne ansvarar för. Försvarsattachéns uppgift omfattar även att biträda svenska försvarsmyndigheter i frågor som berör inköp eller försäljning av materiel och tjänster samt att, i mån av möjlighet, hjälpa andra myndigheter och företag i frågor som rör militära förhållanden.⁹³ Det ryms därmed inom försvarsattachéernas uppgift att bistå FMV, och i mån av tid företag, med kunskap i frågor om försvarsmarknaden i det eller de länder försvarsattachén ansvarar för. Sådan kunskap kan vara viktigt för svenska försvarsföretags exportmöjligheter. Försvarsattachéerna har däremot inget formellt uppdrag att bidra till utlandsmyndigheternas kapacitet att stödja försvarsexport. Utredningen har erfarit att det i praktiken finns begränsade möjligheter för försvarsattachéerna att inom ramen för sina uppdrag ägna sig åt exportfrämjande arbete.

FMV har ett försvarsmaterielråd, ett biträdande försvarsmaterielråd och en industrirådgivare placerad vid ambassaden i Washington.⁹⁴ I rollen som industrirådgivare ingår att främja försvarsföretag, inklusive små och medelstora företag, och underleverantörer samt bistå med kontakter på den amerikanska marknaden och stödja svensk försvarsexport och handelsutbyten.

Vid utlandsmyndigheter kan även finnas specialattachéer som, under en begränsad tid, är knutna till dessa för bevakning av ett särskilt område. Specialattachéer har Regeringskansliet som huvudman.⁹⁵

⁹³ 1 § förordning (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer.

⁹⁴ Enligt regleringsbrevet för Försvarets materielverk gäller föreskrifterna i förordning (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer, i tillämpliga delar, för FMV:s personal vid ambassaden i Washington.

⁹⁵ 1 § förordning (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna.

Fokus på det svenska intresset

Grunden för den exportfrämjande verksamheten vid utlandsmyndigheterna återfinns i utrikesrepresentationens instruktion. Där framgår att beskickningar och konsulat ska främja Sveriges näringsliv och utrikeshandel.⁹⁶ Förordningen kompletteras inom sakområdet främjande av Utrikesdepartementets riktlinjer för främjandet i utrikesförvaltningen.⁹⁷ Riktlinjerna, som ska möjliggöra genomförandet av utrikeshandelsstrategin, har ett tydligt fokus på det svenska intresset. Genom att Sverige blir känt som ett innovativt land och som en trovärdig och viktig partner i grön och digital omställning, med ett brett erbjudande av varor och tjänster, ska svenskt näringsliv främjas.

Utlandsmyndigheternas uppgift inom näringslivsfrämjandet är att i samverkan med Business Sweden och dess utlandsorganisation skapa intresse för svenska varor och tjänster samt attrahera utländska investeringar till Sverige och i övrigt stödja svenska företag och det svenska näringslivets företrädare. Avgörande för bedömningen av om det finns ett svenskt näringslivsintresse är om ett företag bidrar till tillväxt och sysselsättning i Sverige. Näringslivsfrämjandet kan därför vara till förmån för både svenska företag och utländska företag med verksamhet i Sverige.

Främjande bedrivs på två sätt

Näringslivsfrämjandet vid utlandsmyndigheterna sker i praktiken genom två olika arbetssätt.⁹⁸

- Vardagsfrämjande utgör grunden i främjandet, och är ofta ett svar på direkt efterfrågan på stöd från utlandsmyndigheten. Det kompletteras med aktivitetsbaserat främjande som planeras av utlandsmyndigheten. I vardagsfrämjandet ingår att företräda och informera om Sverige och svenska förhållanden, förmedla kontakter mellan svenska företag eller andra aktörer och beslutsfattare eller motparter i landet, hantera handelshinder, informera om affärsklimatet och annan praktisk hjälp till svenska företag, myndigheter och organisationer.

⁹⁶ 3 kap. 6 § förordning (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

⁹⁷ Regeringskansliet (UD 2022) *Riktlinjer för främjande på utlandsmyndighet*.

⁹⁸ A.a.

- Aktivitetsbaserat främjande planeras och genomförs med utlandsmyndighetens medel och personalresurser. Vanliga exempel är seminarier och matchningar med svenska företag, utställningar, nationaldagar och kulturella evenemang. Aktivitetsbaserat främjande ska ha en tydlig koppling till utlandsmyndighetens verksamhetsplan och prioriteringar. Det ska vara målorienterat och välplanerat och kan med fördel genomföras tillsammans med andra.

4.4.2 Främjande bedrivs av många aktörer

Business Sweden har centrala uppgifter

Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden) är det centrala organet för statligt export- och investeringsfrämjande. Business Sweden har tillkommit genom avtal mellan staten och näringslivet, som samäger organisationen. Business Sweden har huvudkontor i Stockholm men finns representerade på 40 olika marknader runt om i världen, med över 500 medarbetare med djup kunskap om den lokala affärskulturen.⁹⁹ Business Sweden finansieras genom en kombination av statliga medel och privata medel från näringslivet. Organisationens uppdrag är att initiera, planera, samordna, marknadsföra och genomföra åtgärder för att främja svensk export och internationalisering i samband med export. Business Sweden ska samverka med utrikesförvaltningen för att främja svenska affärsintressen internationellt.

Business Swedens utlandskontor har en central roll i främjandet. Dessa arbetar bland annat med att hjälpa svenska företag att öka sin export till och expandera i utlandet samt med att öka antalet utländska investeringar i Sverige. Utlandskontoren leds i de flesta fall av en handelssekreterare.

Delar av Utrikesdepartementets ansvar för den exportfrämjande verksamheten har delegerats till Business Sweden.¹⁰⁰ Det delegerade mandatet innebär viss myndighetsutövning och ansvar för att planera och leda handelssekreterarnas verksamhet. I den senare uppgiften ska exportrådet tillämpa samma föreskrifter som gäller för

⁹⁹ Web plats Business Sweden (2025), *Om oss*.

¹⁰⁰ Delegationen ges i lag (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges export- och investeringsråd beträffande handelssekreterare m.m. och preciseras genom förordning (1975:491) om beslutanderätt för Sveriges export- och investeringsråd beträffande handelssekreterare.

statliga förvaltningsmyndigheter och vid handläggning av ärenden ska förvaltningslagen tillämpas. Den administrativa ledningen av utrikesrepresentationens verksamhet ligger däremot kvar hos Utrikesdepartementet.

Regeringen beslutar årligen om riktlinjebrev för Business Sweden. I riktlinjebrevet för budgetåret 2024 fick Business Sweden till uppgift att, inom ramen för riktat exportfrämjande med finansiering från deltagande företag och eventuella andra aktörer, främja svenska företags exportmöjligheter och bidra till att främja försvarsmaterielexport, särskilt avseende små och medelstora företag, i enlighet med regeringens utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.¹⁰¹

I riktlinjebrevet för budgetåret 2025 uppdrogs Business Sweden att, i samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), främja försvarsmaterielexport genom att bland annat bistå företag med kunskap om förhållanden på lokala marknader och samordna företagens närvaro vid internationella mässor. Främjandet ska enligt riktlinjebrevet i huvudsak riktas mot små och medelstora företag. Business Sweden ska samordna sin verksamhet med Försvarets materielverk och kan efter överenskommelse med myndigheten understödja kontakter och utbyte i främjande syfte.¹⁰²

Det återges även i Business Swedens riktlinjebrev för 2026 att Business Sweden, inom ramen för små och medelstora företagsprogrammet, i samråd med Regeringskansliet och i enlighet med regeringens utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, ska främja försvarsmaterielexport, genom att bland annat informera om det svenska erbjudandet, bistå företag med kunskap om förhållanden på lokala marknader samt samordna företagens närvaro vid internationella mässor. Främjandet ska i huvudsak riktas mot startups, skalande företag samt små- och medelstora företag. Främjandet ska genomföras i samverkan med Försvarets materielverk.¹⁰³ Vidare ska Business Sweden, inom ramen för den investeringsfrämjande verksamheten främja utländska investeringar till försvarsindustrin i Sverige, i samverkan med Försvarets materielverk.¹⁰⁴

¹⁰¹ Regeringen (2024) *Riktlinjer för budgetåret 2024 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet* s. 7.

¹⁰² Regeringen (2024) *Riktlinjer för budgetåret 2025 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet* s. 5.

¹⁰³ Regeringen (2025) *Riktlinjer för budgetåret 2026 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet* s. 5.

¹⁰⁴ A.a. s. 7.

Nätverket Team Sweden syftar till ett effektivt främjandearbete

Det svenska näringslivsfrämjandet bedrivs i samarbete mellan många olika statliga, regionala och privata aktörer inom nätverket Team Sweden. Nätverket, vars medlemmar arbetar tillsammans för att främja svensk export och investeringar i Sverige, är organiserat i arbetsgrupper för olika sektorer, regioner och länder. Huvudman för Team Sweden är bistånds- och utrikeshandelsministern genom Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet beskriver Team Sweden som en samarbetsform för alla svenska främjandeorganisationer, inklusive utlandsmyndigheterna.

I utlandet finns lokala Team Sweden-kretsar ledda av Sveriges ambassader. I dessa lokala kretsar ingår de svenska främjandeorganisationer som finns på plats i respektive land, exempelvis Business Sweden. I vissa kretsar ingår också lokala svenska företagsföreningar och handelskamrar, och ibland enskilda företag. Det finns också bransch- och marknadsspecifika Team Sweden-kretsar baserade i Stockholm, samt några landspecifika kretsar. Syftet med Team Sweden är informationsdelning och samverkan för ett effektivt export- och investeringsfrämjande.¹⁰⁵

Utöver utrikesförvaltningen ingår följande statliga aktörer i Team Sweden: Almi AB, Business Sweden, Energimyndigheten, Exportkreditnämnden (EKN), IVL Svenska Miljöinstitutet, Kommerskollegium, Naturvårdsverket, Regeringskansliet, Research Institutes of Sweden AB (RISE), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Aktiebolaget Svensk Exportkredit (SEK), Svenska Institutet, Stiftelsen Swecare, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Swedfund International AB (Swedfund), Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Tullverket, Verket för innovationssystem (Vinnova) och Visit Sweden.¹⁰⁶

Medlemmar i Team Sweden

Några av de främjandeorganisationer inom Team Sweden som är av betydelse för försvarsexport beskrivs i korthet nedan.

Almi är ett statligt bolag med regionala dotterbolag, med uppdrag att främja utveckling av konkurrenskraftiga små och medelstora

¹⁰⁵ Regeringskansliet (UD 2022) *Riktlinjer för främjande på utlandsmyndighet*.

¹⁰⁶ Uppgift för 2025.

företag och stimulera nyföretagande i syfte att skapa tillväxt och förnyelse i svenskt näringsliv. Almis verksamhet utgör en viktig grogrund för små och medelstora företag inom försvarsbranschen och bidrar till att dessa får förutsättningar att växa, för att i ett senare skede av sin utveckling kunna bli exportmogna.

EKN är en statlig myndighet med uppdrag att främja svensk export och svenska företags internationalisering, genom att försäkra företag och banker mot risken att inte få betalt genom att utfärda garantier.

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad, handelshinder, EU:s handelspolitik och utrikeshandelns utveckling. Kommerskollegiums främsta uppgift är att på olika sätt förbättra möjligheterna för internationell handel. Kommerskollegium ska enligt sin myndighetsinstruktion verka för fri handel och fri rörlighet på EU:s inre marknad samt utgå ifrån det samlade svenska ekonomiska intresset mot bakgrund av regeringens övergripande mål för tillväxt och sysselsättning.¹⁰⁷ Kommerskollegium ska informera andra myndigheter, näringslivet och allmänheten om EU:s inre marknad och handelspolitik, Världshandelsorganisationens (WTO:s) och andra relevanta internationella regelverk, handelsutvecklingen och frihandelns betydelse för den ekonomiska utvecklingen och är kontaktpunkt för relevanta WTO-avtal.¹⁰⁸ Myndigheten är sedan den 22 juli 2025 sektorsansvarig myndighet för den nyinrättade beredskapssektorn för utrikeshandel.¹⁰⁹

RISE är ett statligt bolag med uppdrag att verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse samt bidra till en innovativ utveckling av samhället. Regeringen har bland annat gett RISE i uppdrag att, tillsammans med Försvarsmakten, FMV och FOI, se över möjligheterna att samverka för att bättre nyttja befintlig teknikinfrastruktur i syfte att främja försvarsinnovation.

Svenska institutet är en myndighet med uppdrag att stärka, skydda och bevaka uppfattningen om Sverige utomlands. Verksamheten ska främja svenska intressen och bidra till tillväxt, sysselsättning och kulturell utveckling i Sverige. En stor del av verksamheten bedrivs i nära samarbete med svenska ambassader och konsulat

¹⁰⁷ 1 § förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

¹⁰⁸ 2 och 9 § förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

¹⁰⁹ Förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

i utlandet. Svenska institutet ger ut ett omfattande informationsmaterial om Sverige, så som faktablad om det svenska samhälls- och kulturlivet.

SEK är ett statligt bolag med uppgift att främja svensk export genom att tillhandahålla förmånliga exportkrediter till svenska exportföretag, deras underleverantörer och utländska kunder.

Swedac är en statlig myndighet med uppdrag att verka för en effektiv och välfungerande kvalitetsinfrastruktur i syfte att produkter och tjänster ska uppfylla krav på säkerhet och kvalitet. Därmed främjas också handel och konkurrenskraft. Myndigheten ska verka för frihandel, fri rörlighet på EU:s inre marknad och ett starkt multilateralt handelssystem.

Tillväxtverket är en statlig myndighet med uppdrag att främja näringslivets konkurrenskraft, en hållbar regional utveckling och landsbygdsutveckling i alla delar av landet. Tillväxtverkets insatser ska utgå från företagens och företagarnas behov. Bland myndighetens uppgifter ingår att genomföra insatser för näringslivets, däribland industrins, utveckling och omställning på ett enkelt, behovsanpassat och samordnat sätt samt att erbjuda information från myndigheter och andra offentliga aktörer som är relevant för företagen. Myndigheten är sedan den 22 juli 2025 sektorsansvarig myndighet för den nyinrättade beredskapssektorn för industri, byggande och handel.¹¹⁰

Verket för innovationssystem (Vinnova) är en statlig myndighet med uppdrag att stärka Sveriges innovationsförmåga och bidra till hållbar tillväxt. Detta sker bland annat genom att stimulera samarbeten där kunskap och kompetens från olika håll kan mötas. Vinnova är också nationell kontaktmyndighet för EU:s ramprogram för forskning och innovation. Vinnova har huvudkontor i Stockholm men har även utsända medarbetare i Bryssel, Singapore, Silicon Valley och Tel Aviv. Omvärldsläget och kriget i Ukraina har särskilt belyst betydelsen av försvarsinnovation och utveckling. Främjandet av innovation på försvarsområdet är, därav, enligt utredningens uppfattning av särskild vikt.

¹¹⁰ Se bilaga 2 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Regionala kluster stärker främjandet på försvarsområdet

Främjande kan även bedrivas genom så kallade *försvarsmarknads-kuster*. Med detta menar vi en samling företag, organisationer och ibland offentliga aktörer som är geografiskt koncentrerade och som verkar eller har intressen inom försvarssektorn. Syftet med ett sådant kluster är att skapa samverkan, innovation och konkurrenskraft genom närhet och specialisering. Ett exempel på ett regionalt försvarsmarknadskluster är att kommunerna Arboga, Örebro, Hallsberg, Karlskoga, Kristinehamn och Karlstad gått samman i "Svenska säkerhetsstråket" tillsammans med Business Region Örebro och Business Region Värmland. Ett övergripande syfte med klustret är att underlätta etableringar och investeringar vilka gynnar Sveriges totalförsvar och regionen, baserat på den omfattande kapacitet och kompetens som redan finns i de samverkande kommunerna.

Utöver detta kan även nämnas Defense Hub Sweden, som leds av Linköping Science Park i samarbete med Linköpings Universitet Entrepreneurship and Development (LEAD), Norrköping Science Park och Linköpings Universitet. Organisationen samlar aktörer från offentlig och privat sektor, akademi, försvarsindustrin och myndigheter för att tillsammans utveckla lösningar som stärker Sveriges försvarsförmåga genom att accelerera integreringen av civila teknologier och lösningar.

Försvarsexportfrämjandet ska utvecklas inom FMV

Även inom FMV bedrivs verksamhet i form av ett generellt främjande. FMV ingår dock inte i nätverket Team Sweden. Inom myndigheten betraktas den främjande verksamheten som statens framtidsriktade marknadsföring och den bedöms som mer generell och allmän än den exportstödande verksamheten. Enligt uppgift från FMV tas avgift inte ut för den främjande verksamheten. Däremot skulle en främjandeaktivitet kunna kombineras med en avgiftsfinansierad exportstödsaktivitet om den anses komma vissa specifika mottagare speciellt mycket till del.

FMV fick i sitt regleringsbrev för budgetåret 2025 i uppdrag att i budgetunderlaget för 2026 redovisa förutsättningarna för att utveckla det generella främjandet av försvarsexporten. Redovisningen ska enligt regleringsbrevet omfatta ett förslag på struktur för sam-

verkan, koordinering och arbetsfördelning med näringslivet och Business Sweden.¹¹¹

I FMV:s redovisning av uppdraget noterar myndigheten att samverkan och koordinering kan behövas gällande arbetsfördelning och deltagande i olika exportfrämjande verksamheter så som ett mer frekvent deltagande från FMV:s sida vid mässor eller andra forum, samt aktiviteter särskilt inriktade på små och medelstora företag. FMV bedömer även att koordinering krävs kring statens och försvarsföretagens internationella aktiviteter. Från försvarsföretagens sida har det föreslagits ett antal olika aktiviteter som FMV kan bidra med. Förslagen innebär bland annat stöd till nyetablerade samt små och medelstora företag att delta vid utställningar, delfinansiering av olika arrangemang och delegationsresor till utvalda fokusländer samt framtagande av gemensamt marknadsföringsmaterial. FMV har bedömt att Business Swedens utlandsnärvaro är ett viktigt komplement vad gäller avlägset belägna försvarsmarknader.

Business Sweden har till utredningen framfört att möjligheter för små och medelstora företag att få delta vid utställningar är centralt och att sådant stöd även krävs för deltagande utanför Europa. Business Sweden har även betonat behovet av att kunna stötta bolagen mer sammanhållet och över en längre tid, på grund av de särskilt långa säljprocesserna på försvarsmarknaden. Business Sweden ser ett behov av att tillsammans med försvarsföretagen och FMV identifiera en handfull till ett tiotal marknader där svenska företag har störst potential för internationalisering.

I regleringsbrevet till FMV för budgetåret 2026 anges att myndigheten fortsatt ska utveckla exportfrämjandet och samverkan med Business Sweden.

Utredningen ser fortsatt behov av att roller och ansvarsfördelning mellan berörda aktörer inom exportfrämjandet på försvarsområdet tydliggörs.

¹¹¹ *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarets materielverk.*

4.4.3 Åtgärder för ökad exportfinansiering

Exportkreditgarantier för små och medelstora företag

Innovationsförmåga och möjlighet till snabbare teknikutveckling har framhållits vara av avgörande betydelse för svensk försvarsförmåga. Detta har utredningen beskrivit i kapitel 3. Det har även framhållits att små- och medelstora företag är en viktig del i teknikutveckling och innovation. Utredningen har erfarit att finansiering av små och medelstora företag är av avgörande betydelse för att dessa ska kunna nå ut till kunder. Detta behov förstärks av de långa investeringscykler som gäller på försvarsmarknaden. På försvarsmarknaden är dessa kunder större försvarsföretag, eller svenska eller utländska försvarsmyndigheter eller ministerier.

Exportkreditnämnden (EKN) har noterat en kraftigt ökad efterfrågan på exportkrediter respektive exportkreditgarantier inom försvarssegmentet de senaste tre åren. Historiskt sett har EKN utfärdat garantier för relativt få försvarsexportaffärer. Dessa har ökat i antal och till storlek sedan Rysslands invasion av Ukraina. Med anledning av den ökade efterfrågan har EKN påbörjat en strategisk riktad satsning för svenska små och medelstora företag inom försvarssektorn. Målet är att öka kännedomen om EKN och i förlängningen öka antalet kunder bland försvarsföretagen. Arbetet med denna satsning inbegriper ett utökat samarbete med branschorganisationer, myndigheter, banker och medlemmar i Team Sweden.

Behovet av finansieringsmöjligheter för små och medelstora företag inom försvarssektorn avser att underlätta nyinvesteringar och stävja kapitalbindning, varför det finansiella erbjudandet sannolikt kommer att utgöras av kreditgarantier. Små och medelstora företag har ofta mer begränsad tillgång till marknadens finansiella erbjudande jämfört med större företag, varför ett sådant upplägg kan kräva riskavtäckning för att finansiärer ska tillhandahålla de lån som efterfrågas. EKN:s engagemang i denna del är därmed avhängigt finansiärernas kreditbeslut.

Särskilda exportkreditgarantier för försvarsexport till Ukraina

Affärer med den ukrainska staten är på grund av kriget förknippade med hög riskexponering. Till följd av den för närvarande mycket höga och svårbedömda risken är EKN:s möjligheter att erbjuda garantier inom ordinarie garantimodell, där en riskavspeglande avgift tas ut av företagen för att motsvara statens förväntade kostnader, ytterst begränsade. Den svenska staten har därför beslutat att avsätta medel på ett särskilt anslag i statsbudgeten för att finansiera eventuella infrianden av vissa särskilda exportkreditgarantier som utfärdats för att täcka förluster vid försvarsexportaffärer till den ukrainska staten.

De särskilda garantierna får utfärdas i syfte att stödja Ukrainas militära försvarsförmåga och kan beviljas för den ukrainska statens köp av krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, eller tekniskt bistånd för dessa. Efter att den ukrainska staten eller övriga medfinansiärer har betalat ett förskott på minst 30 procent av köpeskillingen till det exporterande företaget, täcker den statliga exportkreditgarantin upp till 100 procent av den återstående summan. Anslaget för att under 2025 ställa ut kreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten uppgår till 500 miljoner kronor.¹¹²

Förutsättningarna för beviljande av dessa garantier framgår av förordning (2025:786) om särskilda exportkreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten. Genom förordningen får EKN således mandat att utfärda exportkreditgarantier för att täcka förluster vid försvarsexportaffärer till den ukrainska staten. Garantierna får enbart utfärdas för verksamhet som genomförs av svenskt företag, av ett företag med säte utomlands vars verksamhet bedöms vara av betydande svenskt samhällsintresse eller av ett företag som köper varor och tjänster av Sverige.¹¹³

4.4.4 Utredningens analys och bedömning

Nedan redogör utredningen för den analys och de bedömningar vi gör med avseende på de frågor som behandlas i avsnitt 4.4.

¹¹² Bet. 2024/25:FiU21, rskr. 2024/25:252.

¹¹³ 6 § förordning (2025:786) om särskilda exportkreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten.

Försvarsexport behöver prioriteras i näringslivsfrämjandet

Utredningen konstaterar att försvarsexport inte är en systematisk del av Utrikesdepartementets exportfrämjande utöver det arbete som samordnarfunktionen ansvarar för och den samordning som sker genom Försvars- och säkerhetsgruppen.¹¹⁴ Även om utrikeshandelsstrategin utgör en övergripande strategi som omfattar alla sektorer så har försvarssektorn ännu inte i full utsträckning och på ett systematiskt sätt berörts av det främjandearbete och stöd till internationalisering som strategin tar sikte på. I den utveckling av det statliga försvarsexportfrämjandet som nu behöver göras utgör utrikeshandelsstrategin en viktig plattform att ta avstamp i. Såsom konstateras i strategin är det på mer utmanande marknader som företag har störst behov av stöttning från staten. Detta gäller inte minst för export på försvarsområdet. För att främjandet av försvarsexporten ska bli prioriterat i näringslivsfrämjandet behöver flera åtgärder vidtas.

Kunskapen behöver öka inom utrikesrepresentationen

Inom utrikesförvaltningen behöver ambassader och generalkonsulat förvärva en god kunskap om stationeringslandets försvarspolitiska inriktning när det gäller försvarsmaterielsamarbeten och försvarsimport. Framtida försvarsupphandlingar och potentiella försvarsmaterielsamarbeten behöver identifieras och årligen rapporteras till Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. Utlandsmyndigheterna behöver ha en god kunskap om den svenska resursbasen och etablera lokala nätverk med försvarsföretagen. Det är av stor vikt att utlandsmyndigheterna tar del av vilka utmaningar och möjligheter som företagen bedömer finns i respektive land för att förstå hur de bäst kan stötta.

¹¹⁴ Försvars- och säkerhetsgruppens arbete beskrivs i avsnitt 4.4.1.

Främjandet behöver bedrivas affärsnära och vara inriktat mot små och medelstora företag

Sveriges försvarsexportfrämjande behöver drivas affärsnära, proaktivt, efterfrågestyrt och i nära samarbete med näringslivet. Främjandet, i tillägg till de stora kampanjerna, bör fokusera på de områden där det offentliga kan skapa ett mervärde och där marknadsaktörer inte tillgodoser företagens behov. De offentliga medel som satsas bör användas kostnadseffektivt och där de gör störst nytta. En lyhördhet för försvarsföretagens behov och erfarenheter bör genomsyra arbetet.

Små och medelstora företag spelar en mycket viktig roll som komplement till de stora försvarsföretagens leveransförmåga, inte minst för att möta den snabba teknikutveckling som kriget i Ukraina driver fram. Den näringslivsfrämjande verksamheten bör ha fokus på att stötta dessa företag. Flera främjandeorganisationer inom Team Sweden kan bidra aktivt med olika insatser, liksom FMV.

FMV:s roll som främjandeorganisation behöver tydliggöras

Utöver uppdraget att samordna och bedriva exportstödande verksamhet har FMV även i uppdrag att främja försvarsexport. Det arbete FMV påbörjat, tillsammans med Business Sweden, med att utveckla myndighetens näringslivsfrämjande verksamhet på försvarsområdet bör fortsätta. Business Sweden har sedan 2024 fått instruktioner om främjande av försvarsexport. Det är angeläget att även FMV:s arbete i denna del tydliggörs styrningsmässigt och tilldelas erforderliga resurser.

Stärkt exportfinansiering

Vid företagens exportaffärer finns möjlighet till exportfinansiering genom att köpare erbjuds lån från det statliga aktiebolaget SEK, men även från andra banker och kreditinstitut, i kombination med statlig exportkreditgaranti från EKN. Det svenska exportfinansieringssystemet beskrivs närmare i kapitel 5. Utredningen bedömer det som angeläget att de statliga aktörerna agerar för att möta den ökande efterfrågan på statlig exportfinansiering vid affärer som genomförs

business-to-government. Det är därför glädjande att EKN påbörjat en strategisk riktad satsning för små och medelstora företag inom svensk försvarsindustri i syfte att ytterligare underlätta bankernas kreditgivning. Utredningen ser även mycket positivt på att satsningen vid EKN inbegriper ett utökat samarbete med branschorganisationer, myndigheter, banker och medlemmar i Team Sweden.

Främjandet behöver samordnas på ett strukturerat sätt

Utredningen har erfarit att den allmänna samordning som sker genom Utrikesdepartementets försorg inom Försvars- och säkerhetsgruppen inte är tillräcklig för att samordna det exportfrämjande arbete som staten behöver bedriva på försvarsområdet. Tydligare roller och mandat för berörda aktörer krävs, liksom en mer strukturerad samordning.

Samarbetet inom Team Sweden bör nyttjas

Sveriges styrka i främjandet av både utrikeshandeln och inkommande investeringar är samarbete. Team Sweden är en flexibel samarbetsform för att samordna svenska aktörers verksamhet i ett land eller inom en sektor som syftar till att positionera Sverige och svenska lösningar. Utredningen menar att samarbetsformen Team Sweden bör nyttjas även på försvarsexportområdet, inte minst när det gäller främjande av små och medelstora försvarsföretag. Genom att utvidga nätverket och inrikta dess arbete mot försvarsexport kan nätverket aktivt bidra till att fånga upp affärsmöjligheter och positionera svenska lösningar inom försvarsområdet.

Det är angeläget att företagets behov och efterfrågan står i centrum för exportfrämjandet även på försvarsområdet. Ett flertal aktörer är i dag involverade i att stötta små och medelstora företags internationalisering, vilket gör att systemet kan upplevas som komplicerat och svåröverblickbart. Ett mycket nära samarbete inom Team Sweden med utgångspunkt i företagets behov bör vägleda stödet från de olika aktörerna. Branschföreträdare och handelskammare kan användas mer strategiskt.

Planeringen av delegationsresor bör ske mer samordnat

Delegationsresor är en efterfrågad och effektiv form av näringslivsfrämjande bland annat för de möjligheter till nätverkande och kontaktskapande som resorna erbjuder. Genom att samla svenskt kunnande och svenska lösningar i en gemensam delegation kan genomslaget bli större, inte minst på långväga marknader. Utredningen menar att planeringen av sådana delegationsresor i högre utsträckning bör samordnas mellan Regeringskansliet, myndigheter och försvarsföretag för att, där så är relevant, samordna dessa resor med FMV:s kampanjarbete och inkludera försvarsexporten.

Samordning på tredjelandsmarknader

Behovet av samverkan med allierade och partners på tredjelandsmarknader kommer att öka och utlandsmyndigheterna bör anpassa verksamheten efter denna delvis nya form av främjande.

5 Statlig försvarsexport och finansiering

5.1 Inledning

I Sverige genomförs försvarsexportaffärer med andra stater som utgångspunkt av det tillverkande företaget, det vill säga, genom en *business to government*-relation. Statens aktiviteter inom exportstödet och exportfinansieringen syftar till att stödja sådana affärer.

När andra stater ska anskaffa försvarsmateriel kan det av olika skäl vara av strategisk vikt för svenska staten att den köpande staten väljer ett försvarsföretag i Sverige som leverantör. Staten kan då i samverkan med försvarsföretaget bedriva en *strategisk kampanj*, och i särskilda fall inta rollen som säljare och exportör. Affärsrelationen betecknas då som en mellanstatlig relation, stat till stat; *government to government*. Detta sker vanligtvis efter att den potentiella kunden, en utländsk stat, förklarat att detta är en förutsättning för affärens genomförande. I detta betänkande använder vi uttrycket *statlig försvarsexport* som beteckning på en mellanstatlig affär där svenska staten agerar säljare och exportör. Att tillmötesgå en köpande stats önskemål om en mellanstatlig affär innebär att den svenska staten tar på sig ansvaret för att anskaffa aktuell materiel från den enskilda leverantören i stället för att köpande stat gör detta. I den mån svenska staten inte redan köpt in aktuell materiel för eget behov, och kan avyttra den, så måste nyanskaffning ske. En sådan försvarsexportaffär avser således nyproducerad försvarsmateriel.

Som framgår av vårt utredningsdirektiv har svenska staten hittills i första hand exporterat försvarsmateriel som inte längre behövs i statens verksamhet, bland annat stridsflyg och ubåtar. Ansatser till statlig försvarsexport av nyproducerad materiel har gjorts i samband med större utvecklingsprojekt. Det har även förekommit ”hybridmodeller” där staten genom den exportstödjande verksamheten

understödjer exportaffären genom bilaterala avtal eller i treparts-avtal med leverantör och kund. En annan sådan modell avser multilaterala avtal mellan flera stater gällande gemensam anskaffning.

Vårt uppdrag omfattar bland annat att beskriva dagens förutsättningar för genomförande av statlig försvarsexport som kan innebära nyanskaffning av försvarsmateriel och vilka begränsningar som finns att genomföra sådana affärer. I vårt direktiv hänvisas till det amerikanska Foreign Military Sales-programmet som normsättande för mellanstatliga affärer i stora delar av världen. Detta program beskrivs översiktligt i kapitel 3, avsnitt 3.5.4.

Finansieringslösningar är ofta en central del vid större export-affärer. I utredningsdirektivet konstateras att det inte i dag finns ett system hos Aktiebolaget Svensk Exportkredit och Exportkreditnämnden som stöder mellanstatliga exportaffärer. Utredningens uppdrag innefattar även att se över ansvaret för att erbjuda finansiering vid statlig försvarsexport.

5.1.1 Ökad efterfrågan

Det försämrade omvärldsläget har inneburit en kraftigt ökad efterfrågan på försvarsmateriel. Detta har även lett till en ökad efterfrågan att upphandla svensk försvarsmateriel statligt, även vad gäller mindre försvarsmaterielsystem än de system som svenska staten historiskt sålt mellanstatligt. Att länder i allt högre utsträckning vill anskaffa försvarsmateriel statligt har olika skäl. Bland annat förknippas en statlig affär med lägre korruptionsrisk, och i vissa länder är det av sådana skäl endast tillåtet att köpa försvarsmateriel av en statlig motpart.

Kunden, det vill säga, den köpande staten, anser sig många gånger ha ett lägre risktagande om det är en statlig motpart i en försvarsexportaffär än ett enskilt försvarsföretag. Detta har många gånger att göra med de mycket höga belopp en försvarsmaterielaffär rör sig om, baserat på kontrakt med relativt små företag. Den köpande staten kan sakna möjlighet att ta en sådan betydande risk på ett försvarsföretag i ett annat land, varför en statlig motpart framstår som mindre riskabelt, även ur ett soliditetsperspektiv. Genom att affären genomförs mellanstatligt ses den säljande staten som garant för fullgörandet av affären. Det är med andra ord den säljande staten

som genomför upphandlingen från det tillverkande försvarsföretaget och hanterar eventuella problem som uppstår under avtalstiden för att säkerställa leverans till köparen.

Försvarsupphandling tar stora resurser i anspråk för den upphandlande staten. I Sverige genomförs nyanskaffning av försvarsmateriel i huvudsak av FMV, som besitter stor kompetens och erfarenhet av försvarsmaterielupphandlingar. En del länder saknar motsvarande upphandlingsorganisation för försvarsmateriel. De kan därför vilja anskaffa försvarsmateriel mellanstatligt eller genom att ansluta sig till andra länders försvarsmaterielupphandlingar.

Ett annat skäl för anskaffning genom svenska staten är att köpande stat önskar ta del av det bredare åtagande som svenska staten kan erbjuda. Den svenska staten har andra resurser än försvarsföretagen och bidrar i affären även med kompetensbaserade tjänster, såsom utbildning och vidmakthållande.

I tider av instabilitet i omvärlden har behovet av internationella materielsamarbeten vuxit och det finns numera tydligare utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska skäl för statlig försvarsexport. Detta är också de alltmer framträdande skälen för svenska staten att vilja genomföra exportaffärer mellanstatligt. Svenska staten har i dag ett tydligare intresse av att skapa och upprätthålla försvars- och säkerhetspolitiska relationer till andra stater, inte minst inom EU och Nato.

Ett erbjudande om statlig försvarsexport stärker exportmöjligheter för svenska varor och tjänster, särskilt i situationer där andra stater konkurrerar med erbjudanden om statlig försvarsexport. En ökad försvarsexport, även när den genomförs mellanstatligt, kan bidra till kostnadsdelning och därmed finansiera utveckling av materielen samt bidrar till att stärka Europas och Natos försvarsindustriella bas. I förlängningen bidrar det till ökad försvarsförmåga. Även tidsaspekten har blivit allt viktigare. Samarbete kring kravställning och gemensam upphandling har därför blivit ett medel för att korta ledtider i anskaffningsprocessen.

5.1.2 Innehållet i detta kapitel

I detta kapitel hanteras utredningens uppdrag med avseende på frågor om statlig försvarsexport och exportfinansiering. I avsnitt 5.2 beskrivs konstitutionella utgångspunkter gällande statlig försvarsexport. Utredningen redogör även för dagens förutsättningar för genomförande av statlig försvarsexport, belyser vilka begränsningar som finns och analyserar och värderar övergripande risker med statlig försvarsexport. Vidare beskriver vi hur statlig försvarsexport kan beslutas, genomföras och följas upp. I avsnitt 5.3 beskriver utredningen det svenska exportfinansieringssystemet och analyserar rådande ansvarsfördelning för finansieringserbudanden vid statlig försvarsexport. Vidare beskriver vi under vilka förutsättningar exportkrediter och exportkreditgarantier kan lämnas vid statlig försvarsexport.

Utredningens förslag på en systematiserad ordning för statlig försvarsexport lämnas i kapitel 6.

5.2 Statlig försvarsexport

I detta avsnitt beskriver utredningen hur staten arbetar med och genomför statlig försvarsexport. Vi ger också vår syn på vilka begränsningar och risker som finns och hur dessa kan hanteras samt hur det kan bli mer förutsägbart under vilka förutsättningar som staten kan genomföra mellanstatliga affärer.

Affärer om statlig försvarsexport aktualiserar frågor som berör riksdagens finansmakt och regeringens traktatmakt. Riksdagens respektive regeringens behörighet i dessa frågor är reglerade i grundlag och preciseras genom lag. Som framgår inledningsvis har svenska staten hittills främst exporterat försvarsmateriel som inte längre behövs i statens verksamhet. Att en stat behöver avyttra egendom som inte längre behövs eller blivit obrukbar är naturligt och för detta finns tydligt utformad reglering och mandat för ansvariga myndigheter. När gäller statlig försvarsexport av försvarsmateriel som nyanskaffas i exportsyfte finns ingen tydligt utformad reglering. Som en del i vår beskrivning av dagens förutsättningar för genomförande av statlig försvarsexport beskriver vi konstitutionella utgångspunkter med betydelse för sådant genomförande.

I följande avsnitt redogör utredningen för olika fall av statlig försvarsexport och av vilka skäl och i vilka skeden det krävs finansiella beslut av riksdagen. Som bakgrund ges inledningsvis en översiktlig beskrivning av hur den finansiella styrningen av staten går till. Utredningen redogör även för vilket mandat regeringen har att ingå folkrättsliga överenskommelser, och hur processen för sådana beslut ser ut, av vilka skäl och i vilka skeden det krävs beslut av riksdagen och under vilka förutsättningar regeringen kan delegera till myndighet att ingå sådana överenskommelser.

5.2.1 Riksdagens finansmakt

Den finansiella styrningen av staten¹

Den finansiella styrningen av staten utgår från riksdagen och verkställs genom regeringen. Riksdagen har makten över statens finanser och beslutar om hur pengarna får användas. Regeringen verkställer det som riksdagen har beslutat, vanligtvis genom sina myndigheter. Riksdagens styrning sker genom lag och beslut om statsbudgeten. Bestämmelser om den finansiella styrningen och hur finansmakten är fördelad mellan riksdag och regering finns i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen. Regeringen styr myndigheterna genom förordningar,² regleringsbrev och särskilda beslut. Genom dessa styrdokument får myndigheterna veta vilka uppdrag de har och hur de ska finansieras. Sammantaget utgör detta system den finansiella styrningen av staten.³

Den finansiella styrningen ska leda till att statens medel utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och att de fördelas enligt politiska prioriteringar. Den offentliga maktutövningen måste ha stöd i lag och verksamheten ska utgå från vissa grundlagsfästa riktlinjer, såsom att verksamheten ska utövas med respekt för alla människors

¹ Beskrivningen i detta avsnitt utgår från information på webbsidan ESV Forum, hämtad i oktober 2025, jämte ESV:s publikation 2016:50, samt Regeringskansliets interna rutinbeskrivningar. Beskrivningen är anpassad efter vad som är relevant utifrån utredningens uppdrag. Övriga källor anges separat.

² Till exempel anslagsförordningen (2011:223).

³ För styrningen av statlig verksamhet som bedrivs i privaträttslig form, till exempel genom bolag eller föreningar gäller delvis andra styrformer, där styrningen får anpassas efter det regelverk som gäller för berörd associationsform. Den finansiella styrningen sker till exempel inte genom regleringsbrev.

lika värde. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.⁴

Möjligheten att förverkliga de grundlagsfästa riktlinjerna och målen för den offentliga verksamheten beror i hög grad av samhällets tillgängliga resurser. I jämförelse med privat verksamhet bygger den offentliga verksamheten på ett motsatt finansiellt synsätt. Ekonomistyrningsverket uttrycker det på följande sätt.

I staten är pengarna inte ett mål utan ett medel för att utföra verksamhet. Om vi jämför med ett privat företag är det alltså lite av ett omvänt förhållande. För ett företag är det normalt pengarna som är målet och verksamheten är medlet.⁵

De vanligaste inkomsterna till staten är skatter, men staten får även intäkter genom till exempel uttag av avgifter och genom försäljning av egendom. En avgift är en betalning av offentligrättslig karaktär medan en inkomst till det allmänna som följer privaträttsliga regler kan betecknas som pris. Det är således inte fråga om någon avgift om staten säljer varor, såsom överskottsmateriel, på den öppna marknaden.⁶ Myndigheter kan även ta ut avgift för tjänster som den tillhandahåller i form av uppdragsverksamhet.⁷ Utredningen beskriver och analyserar avgiftssättningen för den exportstödjande verksamheten i kapitel 4, avsnitt 4.3.3.

I statsbudgeten är statens utgifter grupperade i 27 olika områden som kallas utgiftsområden. Utgifter för försvaret hanteras inom utgiftsområde 6. Riksdagen bestämmer hur stora respektive anslag ska vara och till vad pengarna får användas, det vill säga ändamålet med anslaget. Regeringen bestämmer sedan i sin tur hur stor del av respektive anslag som myndigheterna får använda och de mer detaljerade villkoren för hur pengarna får användas. Detta kan göras genom indelning av anslag i anslagsposter eller genom villkor i regleringsbrev. Regeringen har i praktiken ett betydande handlingsutrymme inom ramen för sin verkställande uppgift. Enligt konstitutionell praxis ses riksdagens anslag i budgeten som erbjudanden, vilka regeringen kan välja att utnyttja eller inte. Anslagsbesluten är således inte tvingande, men om ett anslag utnyttjas måste regeringen följa

⁴ 1 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen.

⁵ ESV 2016:50 s. 12–13.

⁶ SOU 2007:96 s. 52.

⁷ Avgiftssättning för uppdragsverksamhet regleras i avgiftsförordningen (1992:191).

de villkor som riksdagen ställt upp.⁸ Myndigheten bestämmer sedan hur den ska förverkliga regeringens politik med hjälp av de anslag (eller annan finansiering) den tillförts.

När det kommer till investeringar ligger det i sakens natur att dessa inte är så enkla att passa in i den vanliga anslagsstrukturen. Investeringar aktualiserar ofta behov av lån och andra ekonomiska åtaganden i stället för vanliga anslag. Riksdagen fastställer årligen låneramar, inom vilka regeringen får besluta att anläggningar som används i statens verksamhet ska finansieras med krediter i Riksgäldskontoret.⁹ Regeringen får också besluta att rörelsekapital i statens verksamhet ska finansieras med sådana krediter, inom en kreditram som riksdagen årligen bestämmer.¹⁰

Statsbudgeten anger hur statens medel får användas

I regeringsformens nionde kapitel regleras hur maktfördelningen mellan riksdagen och regeringen ser ut för finansiella frågor. Riksdagens finansmakt består bland annat av makten att bestämma vad de offentliga medlen ska användas till (budgetmakten). Budgetmakten innebär bland annat att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt.¹¹ Det är alltså riksdagen som beslutar hur statens medel får användas. Detta görs genom att riksdagen i statsbudgeten beslutar om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.¹² Därefter är det regeringens uppgift att genomföra budgeten, det vill säga att i vardagen förvalta och förfoga över (disponera) tillgångarna. Med andra ord utgör riksdagens beslut om statsbudgeten regeringens bemyndigande att förfoga över statens medel i enlighet med denna. Regeringen får dock inte på egen hand, det vill säga utan att riksdagen medgett det, *ta upp lån* eller göra *andra ekonomiska åtaganden* för staten.¹³ Vilka ekonomiska åtaganden som kräver ett riksdagsbeslut regleras i budget-

⁸ Derlén m.fl. (2021). *Konstitutionell rätt* avsnitt 6.4 Finansmakten – en svårfångad figur.

⁹ Riksgäldskontoret är en förvaltningsmyndighet under regeringen med uppdrag att ansvar för statens centrala finansförvaltning. Myndigheten har bland annat till uppgift att, efter regeringens beslut, tillhandahålla utlåning till och ta emot medel på konto från i första hand statliga myndigheter. Se förordning (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret.

¹⁰ Bull, Sterzel, *Regeringsformen. En kommentar*, s. 235.

¹¹ Se 9 kap. 7 § regeringsformen.

¹² Se 9 kap. 9 § regeringsformen.

¹³ Se 9 kap. 8 § regeringsformen.

lagen.¹⁴ Med ekonomiskt åtagande avses bland annat ett avtal eller en utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter vilka ska finansieras med anslag.¹⁵ Exempel på ekonomiska åtaganden är ingående av förpliktelser för staten genom garantier eller beställningar.

Statsbudgeten, och därmed tilldelningen av anslag, är ettårig. För mer långsiktiga investeringar kan riksdagen, i budgetbeslutet, medge att regeringen får göra ekonomiska åtaganden som medför utgifter under senare budgetår och därmed binder upp framtida anslag, så kallade *beställningsbemyndiganden*. Ett exempel på beställningsbemyndigande är att riksdagen, i statsbudgeten för 2025, godkännt investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel för 2025–2036 som en riktlinje för Försvarsmaktens investeringar.¹⁶

Om det finns behov av *rörelsekapital* i statens verksamhet så får regeringen besluta att detta ska finansieras med krediter i Riksgäldskontoret. För detta ändamål beslutar riksdagen årligen om en kreditram.¹⁷ En myndighet som tilldelats ett räntekonto i Riksgäldskontoret ska använda detta för de likvida medel som myndigheten disponerar i sin verksamhet.¹⁸

Riksdagen beslutar också om försäljning av statens egendom. Som ett led i detta har riksdagen i budgetlagen gett regeringen ett generellt mandat att besluta om överlåtelse av lös egendom under förutsättning att egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar. Regeringen får också besluta om att överlåta egendom som inte anskaffats med statens medel.¹⁹ Om regeringen vill överlåta egendom under andra förutsättningar krävs ett så kallat *försäljningsmedgivande* från riksdagen. Har riksdagen beslutat om försäljning av egendom, ska inkomsten som huvudregel redovisas mot en inkomsttitel, men riksdagen kan bestämma

¹⁴ Se 6 kap. 1–2 §§ budgetlagen (2011:203) för beställningsbemyndiganden och 7 kap. 1–6 §§ för finansiering av investeringar och utlåning.

¹⁵ 23 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:3) om anslag och inkomsttitlar.

¹⁶ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 6 punkt 3, bet. 2024/25:FöU1, rskr. 2024/25:79.

¹⁷ 7 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

¹⁸ 3 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

¹⁹ 8 kap. 6 § budgetlagen (2011:203). Se även förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

att redovisning ska ske på annat sätt.²⁰ Att redovisa mot inkomstitel innebär att inkomsten levereras in till statens budget.²¹

Statsbudgeten kan ändras under pågående budgetår

Regeringen ska överlämna sin budgetproposition till riksdagen senast den 20 september varje år. Under ett valår är dock reglerna lite annorlunda och då får budgeten lämnas senare, dock senast den 15 november. När budgeten fastställts och budgetåret inletts kan oförutsedda behov uppkomma. Om regeringen anser att statens budget behöver ändras till följd av detta, till exempel genom att ge mer pengar till en viss verksamhet, kan regeringen lämna ett förslag om det till riksdagen i form av en så kallad ändringsbudget. Dessa läggs normalt fram två gånger per år, i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen lämnas en proposition med förslag till vårändringsbudget och i anslutning till budgetpropositionen lämnas en proposition med förslag till höständringsbudget. Om regeringen anser att det finns särskilda skäl, exempelvis vid en ekonomisk kris, kan en proposition med förslag till extra ändringsbudget lämnas vid andra tillfällen.²² Pandemin och Ukrainastödet har motiverat sådana extra ändringsbudgetar.²³

5.2.2 Riskhantering och krav på affärsmässighet

Krav på affärsmässighet

Enligt budgetlagen ska förvärv och försäljning genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar emot det.²⁴ Med affärsmässighet menas att man vid försäljning ska tillse att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten, att försäljning inte sker till underpris

²⁰ 8 kap. 8 § budgetlagen (2011:203).

²¹ För andra sätt att redovisa, se anslagsförordningen (2011:223) och kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Som exempel kan nämnas att myndigheter kan ges rätt att disponera inkomster från så kallad specialdestinerad verksamhet. Redovisning ska i så fall ske mot räntekonto.

²² <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/om-budgetprocessen/>.

²³ Jfr bl.a. Extra ändringsbudget för 2025 – Försvarsmateriel och ytterligare stöd till Ukraina, bet. 2025/26:FiU8 och Extra ändringsbudget för 2022 – Ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, medel för testning och smittspårning samt åtgärder på skatteområdet och andra områden med anledning av coronaviruset, bet. 2021/22:FiU16.

²⁴ 8 kap. 7 § budgetlagen (2011:203).

och att ovidkommande hänsyn inte tas.²⁵ Frågan om det föreligger särskilda skäl för att frånga affärsmässighet ska bedömas restriktivt. Som exempel på situationer när detta kan komma i fråga nämns i förarbetena till bestämmelsen försäljning till utvecklingsländer. Vidare uttrycks att avsteg från principen om affärsmässighet inte bör göras utan riksdagens godkännande vid försäljning av egendom som har ett betydande värde.²⁶

Kravet på affärsmässighet gäller enbart vid förvärv genom köp eller byte och vid försäljning. När riksdagen beslutar om donation tar riksdagen ställning både till frågan att egendom får avhändas staten och på vilket sätt.

Riskhantering

Av förordning om statliga myndigheters riskhantering²⁷ framgår att varje myndighet ska identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet. Myndigheten ska värdera riskerna och beräkna vilka kostnader som staten har eller kan få med hänsyn till dessa risker. Resultatet ska sammanställas i en riskanalys.²⁸

Ekonomiska risker (affärsrisker) bedöms och prissätts av FMV i försäljningsavtalet gentemot köpande stat. De vanligaste affärsrisker som prissätts är att det uppstår förseningar och kostnadsökningar i avtalsförhållandet mellan staten och försvarsföretaget. För att hantera sådana affärsrisker i förhållande till köpande stat innehåller köpeskillingen ett riskpåslag. I teorin kan en affär innebära högre riskutfall än den kalkylerade och prissatta risken. I sådant fall måste förslutsten täckas av statliga medel. I motsatt fall kan affären ge upphov till en vinst.

Som framgår i avsnitt 5.2.1 ska inkomsten som huvudregel redovisas mot en inkomstittel, om riksdagen beslutat om försäljning av egendom. Riksdagen kan bestämma att redovisning ska ske på annat sätt. Något sådant beslut har utredningen inte fått kännedom om. I en systematiserad ordning bör detta ingå.

²⁵ Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten* s. 56 och 103.

²⁶ A.a. s. 64 och 104.

²⁷ SFS 1995:1300.

²⁸ 3 § förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

5.2.3 Olika fall av statlig försvarsexport

Som framgått inledningsvis har statlig försvarsexport historiskt sett främst avsett försäljning av begagnad försvarsmateriel som staten av olika skäl inte längre har ett behov av. I detta avsnitt går vi igenom under vilka rättsliga förutsättningar staten kan sälja lös egendom, i detta fall, försvarsmateriel.

Försäljning av statens lösa egendom

Obehövlig eller obrukbar materiel

En exportaffär kan avse sådan materiel som staten redan äger och som tidigare anskaffats med statens medel. Vanligen gäller detta försvarsmateriel som inte längre behövs för statens verksamhet eller som blivit obrukbar. I budgetlagen finns ett generellt bemyndigande för regeringen att *överlåta* sådan materiel.²⁹ Begreppet överlåta innefattar såväl att sälja, som att donera (gåva). FMV har i uppdrag att, på uppdrag av Försvarsmakten, *sälja* eller *upplåta* sådan materiel som inte längre behövs för Försvarsmaktens verksamhet eller som blivit obrukbar hos Försvarsmakten.³⁰ FMV har därmed bemyndigats av regeringen att genomföra sådana affärer. Begreppet upplåta innefattar att hyra eller leasa ut materiel.

Riksdag och regering har i författning reglerat att försäljning av egendomen ska ske affärsmässigt.³¹ En försäljning av försvarsmateriel som är obehövlig eller obrukbar kan många gånger genomföras som en rent kommersiell affär på civilrättslig grund, utan koppling till framtida försvarssamarbeten eller materielutveckling. I de fall försäljningen skulle innefatta sådana inslag är det tänkbart att affären i stället genomförs som en internationell överenskommelse. I sådant fall krävs regeringens bemyndigande enligt 10 kapitlet regeringsformen, om överenskommelsen ska ingås av FMV eller annan förvaltningsmyndighet.

²⁹ 8 kap. 6 § budgetlagen (2011:203). Se även förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

³⁰ 1 a § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

³¹ 8 kap. 7 § § budgetlagen (2011:203) samt 7 § förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

Materiel som varken är obehövlig eller obrukbar

Det kan även tänkas att staten har ett intresse att sälja eller upplåta sådan materiel som staten redan äger och som tidigare anskaffats med statens medel trots att materielen varken blivit obehövlig eller obrukbar. Det skulle kunna vara fallet om en annan stat, så som en allierad eller partner, har bättre behov av materielen. En sådan affär omfattas inte av bemyndigandet i budgetlagen och kräver därmed ett särskilt bemyndigande från riksdagen till regeringen att besluta om sådan överlåtelse. Då materielen redan finns i statens ägo handlar ett sådant budgetmässigt beslut endast om bemyndigande att få överlåta egendom. Riksdagen beslutar vanligen om sådant bemyndigande genom beslut om statsbudgeten.

Ett exempel på detta är att riksdagen, i statsbudgeten för 2025, bemyndigat regeringen att under 2025 besluta om överlåtelse av pansarvärnsvapen, som kan avvaras under en begränsad tid, genom försäljning till Frankrike.³² Som skäl till förslaget angavs följande:

Frankrike och Sverige har ett fördjupat samarbete inom bland annat pansarvärnsvapenområdet. Frankrike har ett omedelbart operativt behov av pansarvärnsvapen av typen NLAW. Regeringen bedömer att sådana kan avvaras under en begränsad tid. Regeringen föreslår därför att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2025 besluta om överlåtelse av pansarvärnsvapen, som kan avvaras under en begränsad tid, genom försäljning till Frankrike. Därigenom kan Frankrikes behov tillgodoses och samarbetet på pansarvärnsvapenområdet fördjupas.³³

Av exemplet framgår att det rör sig om ett bilateralt mellanstatligt samarbete mellan Frankrike och Sverige.

Om en överlåtelse eller upplåtelse av försvarsmateriel som svenska staten, av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl, anser bör säljas till en annan stat lämpar sig att genomföras som en internationell överenskommelse eller inte bör avgöras efter omständigheterna i det enskilda fallet. Mellanstatliga samarbeten genomförs vanligtvis inom ramen för en internationell överenskommelse. Regeringens traktatmakt beskrivs närmare i avsnitt 5.2.4.

³² Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 6, förslagspunkt 4, bet. 2024/25:FöU1, rskr 2024/25:79.

³³ A. prop. s. 53.

Anskaffning av lös egendom i exportsyfte

Svenska staten har även vid ett antal tillfällen nyanskaffat försvarsmateriel för att kunna genomföra en exportaffär. Försvarsmaterielen anskaffas då i syfte att exporteras och bekostats av den slutliga kunden; en annan stat. En sådan affär genomförs om den motiveras av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl. Genomförande av en sådan affär kräver i ett första skede ett mandat för staten att upphandla försvarsmaterielen och i nästa skede att ingå avtal om försäljning. Försäljningen genomförs vanligen som en internationell överenskommelse.

För att förstå vilka budgetmässiga bemyndiganden som krävs från riksdagen till regeringen måste man först förstå hur den statliga exportaffären, när staten först nyanskaffar materiel, finansieras och vilka ekonomiska åtaganden affären innebär för staten. Utredningen konstaterar att den statliga affären i slutändan bekostas genom den köpande statens betalningar. En försvarsexportaffär av de materielsystem som svenska staten vanligtvis sålt avser mycket höga belopp och det motsvarar inte branschpraxis att betalning sker i förskott.³⁴ I stället brukar upphandling av försvarsmateriel som tar flera år att tillverka betalas utefter en prestationsbuden betalningsplan med sista betalning vid slutleverans.

Detta innebär att en betalningsplan framförhandlats mellan svenska staten och kunden, det vill säga den köpande staten. Samtidigt behöver svenska staten framförhandla en betalningsplan i anskaffningskontraktet med leverantören.

Eventuella diskrepanser i svenska statens betalningsåtagande i anskaffningskontraktet mot leverantören och försäljningsavtalet med den köpande staten hanteras genom lån. Som framgår i avsnitt 5.2.1 får regeringen besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för ett eller flera budgetår.³⁵ Finansiering av inköp av försvarsmateriel i exportsyfte hanteras således inte genom *anslag* i statsbudgeten utan genom den köpande statens betalningar och kortfristiga krediter i form av *statliga lån*.

³⁴ Däremot sker betalningar i förskott inom ramen för det amerikanska Foreign Military Sales-programmet. Viss amerikansk försvarsmateriel säljs inte på den fria marknaden ("FMS Only") vilket innebär att stater måste acceptera förskottsbetalning. Vissa stater kan därtill ta del av det amerikanska finansieringsprogrammet, Foreign Military Financing, för att finansiera sin betalning.

³⁵ Jfr 6 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

FMV har för detta ändamål en räntekontokredit hos Riksgäldskontoret (Riksgälden). Riksdagen beslutar årligen om dess storlek och villkoren för dess användning. I budgetbeslutet för 2026 har riksdagen beslutat om en kontokredit för FMV:s behov av rörelsekapital om 37 miljarder kronor.³⁶ I skälen till förslaget anges bland annat att FMV behöver tillgång till rörelsekapital för att finansiera utestående förskott till industrin och för hantering av avtal inom försvarsexportområdet. Regeringen har i FMV:s regleringsbrev för budgetåret 2026 beslutat om de närmare villkoren för kreditramen. Av dessa villkor framgår att 13 miljarder av kontokrediten får användas för hantering av avtal inom försvarsexportområdet.³⁷ Utredningen konstaterar därmed att dagens ordning innebär att riksdagen genom årliga budgetbeslut anger ramarna för *finansieringen* av statens försvarsexportaffärer.

Samtidigt innebär statens upphandling av den försvarsmateriel som vidareförsäljs till kund ett *ekonomiskt åtagande* för staten. Regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.³⁸

Enligt uppgift till utredningen så framställer regeringen alltid i varje enskilt fall i en budgetproposition till riksdagen om bemyndigande. Ett exempel på detta är att riksdagen, i budgetbeslutet för 2026, bemyndigat regeringen att ingå avtal med Lettland om upplåtelse av upp till fyra av Försvarsmaktens befintliga Archersystem och *försäljning* av 18 nytillverkade Archersystem.³⁹ Som skäl till förslaget angavs följande:

Lettland har önskemål om att ingå ett mellanstatligt samarbete med Sverige avseende anskaffning av artillerisystemet Archer. Dels önskar Lettland hyra fyra av Försvarsmaktens befintliga Archer-system, dels önskar Lettland köpa 18 nytillverkade system. En lettisk anskaffning av det svenska artillerisystemet bidrar till att vidmakthålla Sveriges långsiktiga industriella förmåga. Det innebär även stärkta möjligheter till framtida samarbete inom försvarsområdet, både operativt och genom utveckling av Archer-systemet.

Upplåtelse av fyra av Försvarsmaktens befintliga Archer-system skulle innebära att Lettland och Sverige bildar ett gemensamt förband med Archer-systemen som då bemannas och opereras av svensk och lettisk personal. Förbandet skulle då bli en del av NATO Enhanced Forward Presence i Lettland.

³⁶ Prop. 2025/26:1, utgiftsområde 6, förslagspunkt 5, bet. 2025/26:FöU1, rskr 2025/26:111.

³⁷ Regeringen (2025) *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försvarets materielverk*.

³⁸ 9 kap. 8 § regeringsformen.

³⁹ Prop. 2025/26:1, utgiftsområde 6, förslagspunkt 4, bet. 2025/26:FöU1, rskr 2025/26:111.

Riksdagen föreslås bemyndiga regeringen att ingå avtal med Lettland om upplåtelse av fyra av Försvarsmaktens befintliga Archersystem samt försäljning av 18 ny tillverkade Archersystem. Det innebär att den svenska staten åtar sig att beställa och leverera artillerisystem Archer och därtill hörande övrig verksamhet. Intäkterna från försäljningen ska täcka statens kostnader och bidra till lägre nationella kostnader för Archer-systemet.⁴⁰

Av skältexten blir det tydligt att riksdagen genom bemyndigandet även tar ställning till frågan om nyanskaffning.

Ytterligare ett exempel är att riksdagen, i budgetbeslutet för 2025, bemyndigat regeringen att ingå avtal med Thailand om försäljning av upp till tolv JAS 39 E/F samt därtill hörande luftförsvarssystem.⁴¹ Som skäl till förslaget angavs följande:

Sverige har ett långsiktigt samarbete med Thailand inom luftförsvarsområdet. Thailand opererar bland annat JAS 39 C/D och svenska radarspaningsflygplan. Försäljningen av JAS 39 C/D har skett som en bilateral försäljning av svenska staten. Thailand ska omsätta 12 äldre stridsflygplan av typen F16. Anskaffningen ska ske som en mellanstatlig affär. För att tillgodose Thailands krav på en mellanstatlig affär föreslås riksdagen bemyndiga regeringen att ingå avtal med Thailand om försäljning av upp till 12 stycken JAS 39 E/F samt därtill hörande luftförsvarssystem. Det innebär att svenska staten ikläder sig åtagandet att beställa och leverera stridsflygplan och övrig offererad utrustning och verksamhet. Intäkterna från försäljningen ska täcka statens kostnader.⁴²

Av skältexten blir det tydligt att riksdagen genom beslutet bemyndigar regeringen att beställa (nyanskaffa) och leverera stridsflygplan.

5.2.4 Regeringens traktatmakt

Regeringens behörighet att ingå internationella överenskommelser

I regeringsformens tionde kapitel regleras hur utrikesmakten är fördelad mellan riksdagen och regeringen. Med utrikesmakt avses makten över förhållandet till andra stater och internationella organisationer. Utrikesmakten kan delas in i tre huvudsakliga delar där den första är befogenheten att ingå folkrättsliga överenskommelser

⁴⁰ A. prop. s. 58.

⁴¹ Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 6, förslagspunkt 5, bet. 2024/25:FöU1, rskr 2024/25:79.

⁴² A. prop. s. 53.

(traktaträtt), det vill säga den konstitutionella makten att med folkrättsligt bindande verkan företräda staten. En andra tydlig del är makten att förklara krig och använda militärt våld. Slutligen omfattas makten att i övrigt agera i internationella sammanhang och att utforma utrikespolitiken.⁴³

I regeringsformen regleras regeringens behörighet att ingå internationella överenskommelser.⁴⁴ Enligt regeringsformen har regeringen behörighet att ingå *överenskommelser* med andra stater och med mellanfolkliga organisationer.⁴⁵ Begreppet *överenskommelse* kan leda till vissa tolkningssvårigheter kring vad som avses. Utredningen uppfattar dock att det genom förarbeten och doktrin står klart att med begreppen *överenskommelser* och *internationella överenskommelser* i 10 kapitlet regeringsformen avses folkrättsligt bindande överenskommelser.⁴⁶ Huvudregeln är att *enbart* regeringen får ingå sådana överenskommelser.

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.⁴⁷ För utredningen är det därmed av intresse att förstå hur denna bestämmelse förhåller sig till de frågor kring riksdagens budgetmakt som statlig försvarsexport hänförs till. Som framgått tidigare i detta avsnitt inhämtar regeringen alltid på förhand riksdagens bemyndigande i samband med budgetprocessen. Riksdagen beslutar därmed genom budgetprocessen i frågan före det är aktuellt att förhandla och ingå den internationella överenskommelsen. Under sådana omständigheter, när riksdagen redan fattat det beslut som överenskommelsen förutsätter, framstår den etablerade uppfattningen vara att riksdagens godkännande inte behöver inhämtas även för ingåendet av den internationella överenskommelsen.⁴⁸ I rådande ordning, när riksdagsbeslut avseende de budgetmässiga frågorna inhämtas före en internationell överenskommelse om statlig försvarsexport förhandlas,

⁴³ Derlén m.fl. (2021). *Konstitutionell rätt* avsnitt 5.2.5. Utrikesmakten.

⁴⁴ 10 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen.

⁴⁵ 10 kap. 1 § regeringsformen.

⁴⁶ Jfr bl.a. Holmberg, m.fl. *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, kommentar till 10 kap. 3 § regeringsformen samt Åhman, *Överlåtelse av beslutanderätt* s. 114 f. samt Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete* s. 114.

⁴⁷ 10 kap. 3 § första stycket regeringsformen.

⁴⁸ Jfr bl.a. Holmberg, m.fl. *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, kommentar till 10 kap. 3 § regeringsformen samt Åhman, *Överlåtelse av beslutanderätt* s. 131 samt däri angivna arbeten.

bedömer utredningen därmed att det inte behöver inhämtas ytterligare ett godkännande av riksdagen innan överenskommelsen ingås.

Även i andra fall krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse, om överenskommelsen är av större vikt.⁴⁹ Vilka överenskommelser som ska anses vara av större vikt avgör regeringen under konstitutionellt ansvar.⁵⁰ I förarbetena nämns att ett fredsavtal alltid måste anses vara av sådan betydelse att det kräver riksdagens godkännande.⁵¹ I övrigt innehåller förarbetena inga uttalanden om vilka överenskommelser som ska anses vara av större vikt. Det har också framförts att bedömningen är politisk, och att det därför kan vara så att en och samma överenskommelse bedöms vara av större vikt vid ett tillfälle, men inte vid ett annat.⁵² Med andra ord måste regeringen i varje enskilt fall bedöma om en överenskommelse om statlig försvarsexport kan utgöra en överenskommelse av större vikt. Bedömningen skulle kunna få olika utfall i olika tider och omvärldslägen. Regeringen kan dock avstå från att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.⁵³

Regeringen kan delegera till FMV att företräda staten vid ingåendet av en internationell överenskommelse

Av 10 kap. 2 § regeringsformen framgår att behörighet att ingå en *internationell överenskommelse* kan delegeras till förvaltningsmyndighet om överenskommelsen i fråga inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Som konstateras i avsnittet ovan krävs inget ytterligare riksdagsbeslut efter att riksdagen i budgeten bemyndigat regeringen att genomföra försvarsexporten. Bestämmelsen anses därmed inte hindra att regeringen delegerar till myndighet att förhandla, och senare ingå, en internationell överenskommelse avseende en affär som riksdagen redan beslutat om i budgeten.

⁴⁹ 10 kap. 3 § tredje stycket regeringsformen.

⁵⁰ Se prop. 1973:90 s. 356. Se även Holmberg, m.fl. *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, kommentar till 10 kap. 3 § regeringsformen.

⁵¹ Se prop. 1973:90 s. 360. Se även Holmberg, m.fl. *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, kommentar till 10 kap. 3 § regeringsformen samt Svahn Starrsjö, *Regeringsformen (1974:152)* 10 kap. 3 §, Karnov 2025-12-10 (JUNO).

⁵² Se Åhman, *Överlåtelse av beslutanderätt* s. 140 f.

⁵³ 10 kap. 3 § tredje stycket regeringsformen.

Delegationsmöjligheten handlar framför allt om överenskommelser som svenska förvaltningsmyndigheter ingår med motsvarigheter i andra stater.⁵⁴ Det finns däremot inget i bestämmelserna som hindrar att en förvaltningsmyndighet ges behörighet att ingå en överenskommelse med en regering eller ett ministerium i en annan stat.⁵⁵

Myndighetens behörighet måste grundas på ett uttryckligt bemyndigande från regeringen. Ett bemyndigande kan avse en viss överenskommelse, men kan också utformas generellt. Ett bemyndigande kan ges i en förordning, till exempel i myndighetens instruktion, i regleringsbrev eller – vilket är vanligast – genom ett särskilt regeringsbeslut. Bemyndiganden om att ingå internationell överenskommelse med annan stat för genomförande av statlig försvarsexport ges alltid i särskilda regeringsbeslut och vanligtvis vid två separata tillfällen, dels för att få förhandla om en internationell överenskommelse, dels för att få ingå en sådan överenskommelse. Beroende på hur bemyndigandet uttrycks, har myndigheten möjlighet eller skyldighet att ingå överenskommelsen. Det förre kan uttryckas som att myndigheten ”får” ingå överenskommelsen, medan det senare kräver att det uttryckligen anges att myndigheten ”ska” ingå överenskommelsen.

FMV:s generella behörighet att arbeta med internationella överenskommelser om statlig försvarsexport uttrycks i myndighetens instruktion. Där anges att myndigheten, efter bemyndigande från regeringen, ska företräda staten vid förhandlingar och ingående av internationella överenskommelser som avser försäljning eller upplåtelse av materiel och tillhörande tjänster.⁵⁶

Regeringens bemyndigande till FMV att få förhandla en internationell överenskommelse om försäljning av försvarsmateriel villkoras vanligen av att FMV redovisar förhandlingsresultatet till regeringen, innan FMV får bemyndigande att ingå överenskommelsen. I bemyndigandet att förhandla överenskommelsen kan regeringen ge villkor och närmare inriktning kring affären. Genom regeringens godkännande av förhandlingsresultatet får FMV ett tydligt mandat att ingå överenskommelsen för statens räkning. Generaldirektören vid FMV anses, genom sin ställningsfullmakt, ha behörighet att

⁵⁴ Se Åhman, *Överlåtelse av beslutanderätt* s. 110 f.

⁵⁵ A.a. samt Holmberg, m.fl. *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, kommentar till 10 kap. 3 § regeringsformen.

⁵⁶ 1 b § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

underteckna den internationella överenskommelse som myndigheten beslutat att ingå.

Det är dock viktigt att skilja mellan den nationella och den folkrättsliga behörigheten. Från svensk konstitutionell synvinkel innebär ett bemyndigande enligt 10 kap. 2 § regeringsformen att den aktuella förvaltningsmyndigheten har behörighet att ingå vissa överenskommelser för svensk räkning. Från folkrättslig synvinkel uppfyller bemyndigandet däremot inte nödvändigtvis kraven på en fullmakt enligt Wienkonventionen om traktaträtten.⁵⁷

Folkrättsligt bindande överenskommelse?

Avtal om statlig försvarsexport mellan svenska staten och köpande stat har starka kommersiella inslag. Avtalen utformas, med vissa undantag, på samma sätt som kommersiella avtal som sluts mellan vanliga civilrättsliga⁵⁸ subjekt. Skillnaden är dock att det är två stater som sluter avtalet. Stater uppträder normalt sett som folkrättsliga subjekt i förhållande till varandra, men det får anses stå klart att även stater kan sluta avtal sinsemellan inom ramen för respektive stats nationella civilrätt. Svenska myndigheter kan agera som ett privaträttsligt subjekt både vid avtal som ingås med privata svenska aktörer och som ingås med en annan stat, bland annat vid upphandling eller försäljning av varor eller tjänster. När myndigheter agerar som privaträttsliga subjekt sker det genom civilrättsliga avtal som sluts på kommersiella villkor.

Den del av folkrätten som reglerar frågor som har att göra med överenskommelser brukar kallas *traktaträtt*. De mest betydelsefulla reglerna inom traktaträtten återfinns i Wienkonventionen om traktaträtten. Den innehåller bland annat den mest grundläggande principen inom traktaträtten, *pacta sunt servanda*, *avtal ska hållas*. Konventionen anses till stor del utgöra kodifiering av sedvanerätt. Många bestämmelser gäller alltså även för stater som inte är anslutna till konventionen.⁵⁹ Överenskommelser kan reglera en mängd olika saker, och innehållet har i princip ingen betydelse för frågan om bundenhet. Det bör dock noteras att kommersiella avtal, som regleras av staters nationella rätt, vanligen inte betraktas som folkrätts-

⁵⁷ Se Åhman, *Överlåtelse av beslutanderätt* s. 111.

⁵⁸ Utredningen använder begreppen civilrättslig och privaträttslig som beteckning på samma sak.

⁵⁹ Åhman, *Överlåtelse av beslutanderätt* s. 81.

ligt bindande överenskommelser, även om de ingås mellan stater. Den avgörande frågan för *folkrättslig bundenhet* är om parterna samtyckt till bundenhet. Något förenklat kan sägas att, om man kan konstatera att ett samtycke till folkrättslig bundenhet har förelegat, handlar det om en folkrättsligt bindande överenskommelse, annars inte.⁶⁰ Folkrättslig bundenhet förutsätter att parterna uttryckt sitt samtycke till detta, och att överenskommelsen trätt i kraft.⁶¹

En grundläggande regel inom folkrätten är att alla stater är rättsligt jämställda. Detta anses medföra att folkrättsligt tvister mellan stater inte kan prövas av nationella domstolar. I stället kan stater åtnjuta immunitet från juridiska processer i främmande staters nationella domstolar. Avtalsparterna kan därmed inte anhängiggöra tvister som rör folkrättsliga avtal i sådana domstolar. Traditionellt sett används diplomatiska metoder som förhandling och medling för att lösa folkrättsliga tvister.⁶² Möjligheten till tvistelösning genom internationella domstolar, skiljedomstolar eller andra juridiska tvistelösningsinstitut beror på vilka internationella konventioner om detta som en stat har anslutit sig till. Sverige har anslutit sig till obligatorisk jurisdiktion under den internationella domstolen i Haag, som är den mest etablerade tvistelösningsinstitutionen.⁶³ Detta innebär att Sverige erkänner domstolens behörighet som bindande i rätts tvister med andra stater som gjort samma åtagande, vilket utgör grunden för Sveriges engagemang i fredlig tvistelösning inom FN.

Till skillnad från vad som gäller för folkrättsliga tvister är nationella domstolar i princip behöriga att pröva tvister som rör tillämpning av nationell rätt. Därmed kan avtalsparter i princip anhängiggöra tvister som rör avtal som regleras av nationell rätt vid nationella domstolar.⁶⁴ Frågan är dock om detta även gäller när två folkrättssubjekt, det vill säga två stater, är parter till ett avtal som regleras av nationell rätt. Enligt Persson är det numera allmänt accepterat att folkrätten endast kräver att främmande statsorgan ges immunitet för sina överhöghetshandlingar, *jure gestionis*, och inte för sina kommer-

⁶⁰ A.a. s. 84.

⁶¹ Se Wienkonventionen om traktaträtten artikel 11–17 angående samtycke till bundenhet och artikel 24 angående ikraftträdande.

⁶² Jfr Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete* s. 58.

⁶³ Förklaring dagtecknad New York den 6 april 1957 enligt artikel 36 (2) i stadgan för Internationella domstolen (SÖ 1957:12), se Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete* s. 58.

⁶⁴ Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete* s. 59.

siella handlingar, *jure imperii*.⁶⁵ Gränsdragningen mellan dessa handlingar kan dock vara svår och skifta med tiden. Det finns heller inget tydligt svar på hur gränsdragningen ska göras. Avtal som regleras av nationell rätt har oftast ansetts vara privaträttsliga av sin natur, vilket kan ses som ett starkt tecken på att stater som ingår sådana avtal inte åtnjuter immunitet. Om ett avtalssyfte dessutom är kommersiellt, är det naturligtvis mindre troligt att avtalet bedöms utgöra en immunitetsgrundande handling.⁶⁶

Fråga om immunitet i svenska domstolar prövades i rättsfallet NJA 1999 s. 821 som gällde fullgörande av ett avtal mellan republiken Island och Västerås kommun om utbildning av flygtekniker. I fallet anförde Högsta domstolen bland annat att avtalet rörde ”ett ämne som typiskt sett är av offentligrättslig natur och som har varit föremål för en i avtalet åberopad mellanstatlig överenskommelse vilket innefattat en reglering av de nordiska ländernas rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. Under dessa omständigheter måste republiken Islands åtgärder att ingå avtalet, oberoende av bestämmelserna om ersättningsrätt för kommunen, anses vara att hänföra till en sådan statsakt som ger republiken rätt att åberopa immunitet.” Domen kan anses utgöra ett exempel på att svenska domstolar i praktiken tenderar att ge utländska statsorgan immunitet trots att svenska domstolar menar att de ansluter sig till en restriktiv immunitetsteori.⁶⁷ Vidare menar Persson att folkrätten inte kräver att avtal med offentligrättsligt innehåll regleras av folkrätt, av flera olika skäl.⁶⁸

Utredningen konstaterar att stater som utgångspunkt agerar på folkrättens område men när stater sluter kommersiella avtal sker det oftast på civilrättsliga grunder. Folkrätten utesluter dock inte att även kommersiella överenskommelser hanteras folkrättsligt. Frågan om ett avtal ska anses som folkrättsligt bindande avgörs dock inte i första hand av om avtalet rör en kommersiell fråga, utan av partsviljan och hur denna kommit till uttryck i avtalet.

⁶⁵ A.a s. 60.

⁶⁶ A.a s. 61.

⁶⁷ Jfr Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete* s. 62.

⁶⁸ Jfr Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete* s. 256.

5.2.5 Beredningsprocessen

Om eller hur staten ska arbeta med statlig försvarsexport är inte närmare reglerat i lag eller annan författning. Däremot framgår det av FMV:s instruktion att myndigheten, efter särskilt bemyndigande från regeringen, ska företräda staten vid förhandlingar och ingående av internationella överenskommelser som avser försäljning eller upplåtelse av materiel och tillhörande tjänster.⁶⁹ Denna uppgift innebär normalt sett statlig försvarsexport. Uppdraget kräver dock att myndigheten bemyndigas att genomföra affären. Innan detta behöver beslut fattas om statlig försvarsexport bör genomföras.

Förfrågningar och initiativ

Förfrågningar om mellanstatliga affärer inkommer ofta på politisk nivå eller till Försvarsdepartementet genom den försvarspolitiska direktören (Defence Policy Direktör, DPD), försvarsmaterieldirektören (NAD) eller direktören för förmågutveckling (Capability Director).⁷⁰ Önskemål kan även framföras inom ramen för Försvarsdepartementets MoU-möten. Det har även förekommit att önskemål om statlig affär inkommit till generaldirektören vid FMV, när denne innehade rollen som NAD. Då det inte finns en tydligt angiven kontaktpunkt för förfrågningar om statlig försvarsexport är det naturligt att köpande stat använder sig av sina befintliga kontakter så som DPD, NAD eller representanter vid MoU-möten. En sådan ordning är även naturlig då frågor om statlig försvarsexport många gånger framställs i förtroende. Det förekommer även att regeringen genom initiativärenden meddelar FMV att de önskar genomföra en statlig affär.

Fråga om statlig försvarsexport kan aktualiseras i alla skeden av en köpande stats anskaffningsprocess. Det har även förekommit att önskemål framförts efter det att ett svenskt försvarsföretag vunnit en upphandling. Många gånger uttrycks önskemålet om en statlig exportaffär som ett krav för affärens genomförande. Enligt uppgift från FMV har större delen av de förfrågningar om statlig försvarsexport som beretts eller beslutats under 2025 inkommit samma år. Svarsfristerna för dessa affärer är vanligtvis relativt korta, högst en

⁶⁹ 1 b § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

⁷⁰ Försvarsmaterieldirektören (NAD) var fram till den 30 november 2025 placerad vid FMV.

handfull månader. Berörda aktörer har således sällan den framförhållning som krävs för att inhämta de bemyndiganden som krävs för affärens genomförande.

Beredning av om statlig försvarsexport bör genomföras

Det är dock regeringen som beslutar om att statlig försvarsexport ska genomföras eller inte, antingen efter framställan om detta från FMV, eller genom egna initiativärenden. Innan regeringen kan uppdra åt FMV att genomföra sådan export behöver regeringen först inhämta bemyndigande om detta från riksdagen. Som framgått av tidigare avsnitt är det riksdagen som har mandat att besluta om överlåtelse av försvarsmateriel som varken är obehövlig eller obrukbar och om anskaffning av försvarsmateriel, det vill säga att ingå ett ekonomiskt åtagande för staten.

Eftersom det inte är reglerat hur statens arbete med försvarsexport ska gå till varierar formerna för arbetet. Fråga om statlig försvarsexport bereds både inom Regeringskansliet, FMV och Försvarsmakten.

Inom Regeringskansliet är det Försvarsdepartementet som ansvarar för beredningen men även andra departement kan involveras. Bland annat fyller samordnaren för försvarsmaterielexport vid utrikesdepartementet en koordinerande roll, sett till svenska statens övriga exportfrämjande aktiviteter. Ju tidigare i en process som en fråga om statlig försvarsexport inkommer desto aktivare är Försvarsdepartementet.

FMV bereder först frågan med Försvarsmakten under hand och därefter sker formellt samråd med Försvarsmakten och ISP. Det förekommer att FOI involveras i beredning om samarbeten inom FOI:s uppdragsområde. Det sker dock sällan inom ramen för statlig export.

FMV utgår från vissa bedömningsgrunder

FMV har till utredningen i stora drag beskrivit vilka bedömningsgrunder myndigheten utgår från i fråga om statlig försvarsexport kan komma att beviljas. På en övergripande nivå utgår myndigheten från de kriterier som anger om exportstödjande verksamhet ska be-

drivas. Detta ska ske om verksamheten bidrar till försvarets materielförsörjning, dess operativa förmåga, eller i övrigt är till nytta för svensk försvars- eller säkerhetspolitik (så kallad försvarsnytta).

FMV gör även en bedömning av förhållandena i mottagarlandet för att få en bild av huruvida en export av försvarsmateriel till landet i fråga är lämplig. I denna del kan myndigheten ta stöd av Försvarsmakten och ISP samt, när en export ligger längre fram i tiden, beställa landrapporter från FOI. I bedömningen ingår också att beakta effekten för den svenska försvarsindustriella basen för det fall exporten inte genomförs. FMV besitter ingen egen expertis för att närmare värdera köpande stats betalningsförmåga och risken för att inte få betalt. Detta är i stället expertis som EKN besitter, se avsnitt 5.3.1.

Utöver detta menar FMV att betydligt fler aspekter behöver beaktas i fråga om en exportaffär avseende försvarsmateriel som ska nyanskaffas lämpar sig att genomföras statligt. En grundförutsättning är enligt FMV att det måste finnas en vilja hos försvarsföretaget att exportera till det aktuella landet. Detta ska helst ha visat sig genom att försvarsföretaget genomfört en kampanj avseende försäljning av aktuell försvarsmateriel till berörd stat under de senaste åren. Saknar försvarsföretaget ambitioner att sälja till aktuell stat, hamnar svenska staten, enligt FMV, i ett mycket dåligt förhandlingsläge när det kommer till upphandling av den aktuella försvarsmaterielen för vidare överlåtelse till köpande stat. För att säkerställa att svenska staten kan göra utfästelser gentemot den köpande staten, motsvarande anskaffningskontraktet mot försvarsföretaget, granskar FMV bland annat försvarsföretagets leveransplan för att säkerställa att denna är realistisk. FMV granskar även industrins genomförandeförmåga. Affären bör, enligt FMV, avse försvarsmateriel som Sverige redan anskaffat och där ett intresse finns från köpande stat om vidare utvecklingssamarbeten. Materielprojekt i utvecklingsfasen är svåra att göra tydliga utfästelser kring och därmed riskabla och oftast inte lämpliga att genomföra genom statlig försäljning.

Tidigare var den statliga exporten begränsad till de strategiska materielområdena, framför allt stridsflyg och ubåtar. Nu tar FMV i sin bedömning mer fasta på vilken försvarsmateriel Försvarsmakten redan opererar, för att säkerställa att affären bidrar till försvarsnytta. Utredningen noterar att försvarsnytta i och för sig kan föreligga, av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl, även avseende sådan materiel

Försvarsmakten ännu inte opererar.⁷¹ FMV behöver också säkerställa att det finns upphandlingsrättslig grund att rikta myndighetens upphandling av försvarsmaterielen till leverantören.

Sammanfattningsvis innefattar FMV:s bedömning av om en affär lämpar sig att genomföras som statlig försvarsexport, utöver bedömning av försvarsnytta, viktiga försvarsindustriella inslag om affärens genomförbarhet, så väl som upphandlingsrättsliga inslag. Utrikespolitiska aspekter hanteras genom att FMV inte handlägger ärenden förrän myndigheten erhållit samråd och senare positivt förhandsbesked från ISP samt därefter bemyndigande från regeringen att förhandla en statlig affär.

5.2.6 Förhandling och genomförande

Sedan erforderliga bemyndiganden erhållits från riksdagen och beslut om statlig försvarsexport fattats av regeringen ansvarar FMV enligt sin instruktion för att företräda staten vid förhandlingar och ingående av de internationella överenskommelser som försvarsexporten avser.⁷² Regeringens beslut sker oftast genom bemyndigande till FMV att förhandla internationell överenskommelse om försäljning av viss försvarsmateriel och tillhörande tjänster till ett visst land. I det följande redogör utredningen i korthet för hur den statliga affären är uppbyggd.

Avtal om försäljning ingås genom en internationell överenskommelse

Villkoren för den statliga exportaffären regleras i ett avtal mellan svenska staten och kunden. I detta avtal företräds svenska staten av FMV. Kunden, det vill säga köpande stat, företräds oftast av sitt försvarsministerium, regering eller annat offentligt organ.

FMV:s uppdrag i myndighetens instruktion är utformat som att statlig försvarsexport ska genomföras som en internationell överenskommelse. Dessa anses normalt sett vara folkrättsligt förpliktande.

⁷¹ Jfr Saabs utveckling av Global Eye.

⁷² 1 b § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

Svenska staten kan som utgångspunkt inte utfästa mer mot den köpande staten än vad som är framförhandlat i anskaffningskontraktet med leverantören vad gäller den materiel som anskaffas. FMV eftersträvar i detta sammanhang att vara "*back to back*", det vill säga, att kommersiella risker flödas vidare i försäljningsavtalet med den köpande staten. FMV menar att det dock sällan är möjligt att flöda vidare samtliga risker. Dessa risker värderas och prissätts i stället i affären. Samtidigt är det inte heller fullt möjligt att vara *back to back* mot anskaffningskontraktet med leverantören då denna utgör en civilrättslig överenskommelse. I de fall försäljningen med köpande stat sker genom en internationell överenskommelse, som är folkrättsligt bindande, ser möjligheterna till tvistelösning och verkställande av avtal annorlunda ut.

Det har inte kommit till utredningens kännedom att det förekommit tvist i samband med en affär om statlig försvarsexport.

Utmaningar med statens prissättning

Prissättningen av den exportaffär som FMV genomför omfattar dels kostnader som staten haft för att framförhandla och ingå den internationella överenskommelsen, inklusive kostnader för att anskaffa den materiel som affären avser, dels ett riskpåslag. I affärer med lång avtalsperiod kan en indexmodell avtalas, där kostnader justeras upp för att ta höjd för kostnadsökningar över tid.

Som framgått av föregående avsnitt omfattar statens åtagande i en mellanstatlig affär vanligtvis mer än själva försäljningen av försvarsmaterielen. Statens åtaganden i den enskilda affären varierar men kan till exempel avse utbildning, underhåll och utvecklings-samarbeten. FMV har uppgett att sådana åtaganden prissätts till full kostnadstäckning. Detta inkluderar även administrativa kostnader för att genomföra affären, inklusive projektledning och avtalshandtering. Även räntekostnader prissätts. Räntekostnader kan uppstå om FMV:s kontokredit i Riksbanken används för att hantera betalningsflödena i affären.

I de kostnader som staten haft för att anskaffa den materiel som exportaffären avser ingår en kalkylerad risk. I försvarsföretagens kostnadskalkyl ingår alltid en kalkylerad risk och så även vid försäljning till svenska staten för vidareförsäljning genom export. Den

kalkylerade risken beräknas dock, enligt uppgift till utredningen, lägre vid statlig försvarsexport. Oaktat detta innebär en statlig försvarsexport att två aktörer kalkylerar sin risk på försäljningspriset, vilket kan göra det utmanande för staten att offerera ett konkurrenskraftigt pris.

En annan utmaning vad gäller prissättningen gäller situationer när affären varit tänkt att genomföras *business to government* och försvarsföretaget presenterat ett försäljningspris. För det fall det därefter beslutas att affären ska genomföras som en statlig affär kommer det presenterade priset mot kunden justeras till att även omfatta statens kostnader och risker i affären.

FMV kan ge viss kredit till köpande stat

Den internationella överenskommelsen innefattar även en betalningsplan, som förhandlas mellan parterna. Att betalningsplanen förhandlas innebär att den i möjlig utsträckning anpassas efter kundens önskemål under den period som genomförandet av den internationella överenskommelsen pågår, i de flesta fall mellan fem och tio år. Vanligtvis innebär betalningsplanen att den köpande staten gör en eller två större betalningar per år, med början från avtalets undertecknande. Senast vid leverans sker sista betalningen från kundlandet.

FMV:s betalningar till leverantören sker löpande varefter kostnader och prestationer infaller. Dessa betalningar ackumuleras under året och vidarefaktureras till kunden enligt överenskommen betalningsplan. Betalningsplanen för en statlig exportaffär behöver därmed inte motsvara FMV:s betalningstillfällen enligt anskaffningskontraktet med det aktuella försvarsföretaget.

Som framgår av avsnitt 5.2.3 har FMV en räntekontokredit hos Riksgälden för att kunna hantera skillnader i betalningstillfällen i anskaffningskontraktet med leverantören och den avtalade betalningsplanen med den köpande staten. FMV:s kreditram för 2026 är 13 miljarder kronor.⁷³ Den utjämning av betalningsplan som FMV erbjuder kan således ses som kortfristiga krediter, med ränta. FMV besitter ingen egen expertis för att närmare värdera köpande stats

⁷³ Jfr Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försvarets materielverk.

betalningsförmåga och risken för att inte få betalt. Detta är i stället expertis som EKN besitter, se avsnitt 5.3.

Upphandling av det materiel som ska exporteras

En exportaffär gällande ny tillverkad försvarsmateriel förutsätter att den försvarsmateriel som ska vidareförsäljas till kunden upphandlas av svenska staten. FMV är den statliga myndighet som i huvudsak ansvarar för nyanskaffning av försvarsmateriel och tjänster i enlighet med Försvarsmaktens investeringsplan.⁷⁴ Frågan om de formella förutsättningarna för anskaffning av det materiel som ska exporteras kan behöva hanteras i regeringens bemyndigande till FMV.

Den statliga affären bygger på den köpande statens anskaffningsprocess. Om den köpande staten inom ramen för sin anskaffningsprocess väljer att rikta sig till svenska staten med fråga om anskaffning av aktuell försvarsmateriel, bedömer svenska staten om en sådan affär har en strategisk betydelse för Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen. En statlig försvarsexport avseende försvarsmateriel som nyanskaffas innebär att FMV genomför en riktad upphandling av den aktuella försvarsmaterielen. För att FMV ska kunna genomföra en sådan riktad upphandling krävs att det finns stöd för det i LUFs. Sådana undantag kan framför allt röra sig om undantag om upphandling som avser sådan tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel som omfattas av artikel 346.1 b i EUF-fördraget, som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen, men även andra undantag från LUFs kan bli tillämpliga.

5.2.7 Bi- och multilaterala samarbeten

Som framgår i kapitel 4 kan statens exportstödjande verksamhet bestå i att svenska staten ingår någon form av samarbete med köpande stat. Dessa samarbeten utformas normalt sett som en internationell överenskommelse. Vid genomförande av en statlig exportaffär är det vanligt att försäljningsavtalet mellan staterna kompletteras med ett samarbetsavtal i vilket parterna reglerar det närmare samarbetet.

⁷⁴ Jfr 1 § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk och 31 § förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

Det förekommer även att sådana samarbetsavtal ingås som ett stöd för en affär som genomförs mellan kunden och leverantören. På detta sätt kan svenska staten även vid affärer som sker *business to government* tydligt manifesteras sitt stöd för affären. Ur kundens perspektiv är detta viktigt med avseende dels på affärens storlek och den investering affären innebär, dels med avseende på att det är svenska staten som kontrollerar den inhemska försvarsmarknaden.

Samarbetsavtalet kan utformas på flera olika sätt. Ett samarbetsavtal med nära koppling och stöd kring en försvarsexportaffär benämns i vissa sammanhang som en variant av statlig försvarsexport.

5.2.8 Utredningens analys och bedömning

Nedan redogör utredningen för den analys och de bedömningar vi gör med avseende på de frågor som behandlas i avsnitt 5.2.

Budgetmässiga mandat

Beslutsordningen är inte anpassad efter en affärsdriven process

Utredningen noterar att varken regeringsformen eller budgetlagen är skrivna utifrån de behov som uppstår vid mellanstatliga affärer. Regeringen har inget generellt bemyndigande att köpa egendom i exportsyfte eller att sälja sådan egendom på export. Det finns heller ingen särskild process för hur sådana frågor ska beslutas, utöver budgetprocessen. Detta, har utredningen erfarit, leder till en tröghet vid genomförandet av sådana affärer. Samtidigt kan det finnas starka försvars- och säkerhetspolitiska skäl till att regeringen behöver ingå mellanstatliga samarbeten som inbegriper statlig försäljning av försvarsmateriel.

Utredningen konstaterar att den grundlagsfästa beslutsordningen inte är anpassad efter en affärsdriven process och att det kan behövas enklare förfaranden för att hantera situationer där regeringen eller behörig myndighet med relativt kort varsel behöver lämna besked om de kan genomföra en statlig försäljning eller inte, och vad den i så fall skulle kunna innefatta. Utredningen menar dock att det inte framstår som en lämplig ordning att extra ändringsbudgetar ska behöva tas fram för att hantera beslut om statlig försvarsexport.

I avsikt att belysa möjligheter till ett enklare förfarande, anpassad för en affärsdriven process, har utredningen översiktligt sett över om det kan vara möjligt att underlätta beslut i statsbudgeten, att utforma mer generella bemyndiganden i statsbudgeten och att ersätta budgetbeslut med ett generellt bemyndigande i lag. Utredningen beskriver sina slutsatser kring detta nedan.

Dessförinnan redovisar vi några synpunkter på hur dagens hantering i statsbudgeten kan justeras för att på ett tydligare sätt visa vilka budgetpåverkande konsekvenser statlig försvarsexport kan få. På så sätt skapas en ordning som möjliggör för beslutsfattare att analysera och värdera risker vid statlig försvarsexport. Därmed skapas bättre förutsättningar för att kunna hantera sådana risker.

Kopplingen mellan bemyndiganden och finansiering kan bli tydligare

I avsnitt 5.2.3 redovisar utredningen ett antal exempel där riksdagen genom beslut om budgeten bemyndigat regeringen att sälja eller upplåta försvarsmateriel. Regeringens förslag till beslut i budgetpropositionen avser i två av dessa exempel försäljning av nyproducerad försvarsmateriel. Även om det av regeringens angivna skäl för förslaget går att utläsa att försäljningen innebär att staten åtar sig att beställa och leverera angiven materiel framgår det inte uttryckligen av riksdagens bemyndigandet till regeringen. Det är på detta vis inte tydligt om bemyndigandet avser rätt för regeringen att använda statliga medel för att anskaffa materielen. Utredningen menar att bemyndigandet från riksdagen tydligt bör avse både anskaffning och försäljning.

I avsnitt 5.2.3 beskrivs även finansieringen av statlig försvarsexport som avser nyanskaffad materiel. Dagens ordning innebär att riksdagen genom årliga budgetbeslut anger ramarna för finansieringen genom storleken på FMV:s räntekontokredit i Riksgälden och genom medgivande att denna får nyttjas för hantering av avtal inom försvarsexportområdet. Räntekontot används till att finansiera utestående förskott till industrin enligt en betalningsplan som beslutas av FMV. Finansieringen via räntekontokrediten bygger på att köpande stat löpande erlägger betalning till FMV så att FMV kan betala levererande försvarsföretag.

Utredningen menar att det bör finnas en tydligare angiven koppling i statsbudgeten mellan bemyndiganden att ingå de avtal som behövs för statlig försvarsexport och finansieringen av dessa avtal.

Det bör finnas ett förberett ställningstagande till hur vinster ska disponeras och förluster täckas

Utredningen har inte kunnat identifiera beslut om hur eventuella vinster eller förluster i en statlig försvarsexportaffär ska hanteras, förutom att det i dagens bemyndiganden anges att intäkterna ska täcka statens kostnader.

Vid försäljning av egendom ska inkomsten, om inte regeringen bestämt annat, redovisas mot inkomsttitel.⁷⁵ Utredningen bedömer att försäljningsinkomster motsvarande anskaffningsutgift som har belastat räntekontokrediten plus ränta bör tillföras kontokrediten för att reglera nyttjandet. En del av vinsterna i en statlig affär avser kalkylerat riskpåslag som inte fallit ut. Utredningen menar att regeringen, i förväg, bör ta ställning till vem som i slutändan bör få disponera sådana vinster, staten eller det levererande försvarsföretaget eller båda enligt en viss andel.

Om en förlust kopplad till viss exportaffär skulle inträffa, trots ambitionen att konstruera affären så att detta inte ska inträffa, och nyttjandet på räntekontokrediten därmed inte kommer kunna regleras, krävs att medel tillskjuts på något sätt. Om medel behöver tas från statskassan ska det ske från anslag. Även hur en sådan situation ska hanteras bör bli föremål för regeringens ställningstagande i förväg.

Under utredningsarbetet har uppkommit fråga om det är möjligt att fondera vinster i enskilda försvarsexportaffärer, för täckning av eventuella förluster i andra affärer. Utredningen konstaterar att fondering normalt sett inte sker vid genomförande av andra statliga affärer och att fondering riskerar bli ineffektiv hantering av statens medel.

⁷⁵ 5 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordning (2011:210).

Är det möjligt att underlåta beslut i statsbudgeten?

Ett alternativ som utredningen sett över är om den statliga försvarsexporten kan hållas utanför statsbudgeten, så att det inte krävs riksdagsbeslut i budgetprocessen. Utredningen redogör i avsnitt 5.2.3 för att affärer avseende statlig försvarsexport inte finansieras genom statliga anslag. Anskaffning bekostas av den köpande staten och behov av rörelsekapital för att täcka likviditetsbehov hanteras genom FMV:s räntekontokredit i Riksgälden. Utredningen har vidare konstaterat att bemyndigande i form av *försäljningsmedgivande* inte krävs för egendom som inte anskaffats med statens medel.⁷⁶ I linje med detta torde heller inte riksdagens beslut krävas för anskaffning av egendom som inte anskaffas med statens medel. I den mån försäljningsavtalet innebär krav på fullständig förskottsbetalning så saknas behov av räntekontokredit. Under de förutsättningarna skulle affären inte påverka statsbudgeten och därmed skulle affären inte behöva hanteras inom ramen för budgetprocessen. Då ett anskaffningsavtal innebär ett ekonomiskt åtagande för staten, som potentiellt sett inte kan garanteras fullt ut genom försäljningsavtalet, uppstår trots allt en potentiell budgetpåverkan. Utredningen menar därför att det inte torde vara möjligt, eller lämpligt, att underlåta beslut helt i statsbudgeten. En annan fråga blir då med vilken detaljeringsgrad beslut behöver fattas.

Är det möjligt med mer generella bemyndiganden i statsbudgeten?

Utredningen har även sett över möjligheten till mer generellt utformade bemyndiganden från riksdagen för att göra det mer förutsägbart under vilka förutsättningar mellanstatliga affärer kan genomföras. Ett generellt bemyndigande att anskaffa och sälja vidare materiel skulle kunna innebära att regeringen, under en viss tidsperiod, får ingå avtal med en angiven krets länder avseende specifikt utpekad försvarsmateriel. En förutsättning som behöver vara känd inför ett sådant generellt bemyndigande torde vara hur de exportaffärer som ingår i bemyndigandet ska finansieras. Här skulle riksdagen behöva anpassa storleken på räntekontokrediten till den mängd affärer som det generella bemyndigandet avser. På samma sätt som för den lagreglering som beskrivs nedan, skulle även detta förfarande innebära

⁷⁶ Jfr 8 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

en stor överlåtelse av riksdagens finansiella makt till regeringen. Om ett sådant generellt bemyndigande endast skulle ses som ett inriktningsbeslut, som i sig kräver efterföljande riksdagsbeslut i varje enskilt fall, uppnås inte syftet med en förenklad beslutsordning.

Kan hanteringen i statsbudgeten ersättas med lagreglering?

Utredningen har slutligen sett över möjligheten för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att göra de ekonomiska åtaganden för staten som behövs för statlig försvarsexport. Ett liknande bemyndigande finns i budgetlagen, med det är begränsat till tio procent av ett anvisat anslag eller tio miljoner kronor.⁷⁷ Ett lagreglerat bemyndigande, i kombination med ett fast beslutat kreditbelopp hos Riksgälden, skulle möjligen kunna innebära att riksdagen inte behöver besluta om varje specifik försvarsexportaffär i budgeten. Däremot menar vi att riksdagen ändå bör hållas informerad kring vilka specifika försvarsexportaffärer regeringen genomför. Om riksdagen eller regeringen anser det önskvärt med ett riksdagsbeslut för varje specifik exportaffär kan detta hanteras utanför budgetprocessen.

Lagregleringen skulle bygga på samma finansiella konstruktion som i dag, att medel för anskaffning inte belastar anslag utan hanteras via räntekonto, att det finns en betalplan i försäljningsavtalet som säkerställer täckning av kostnader i anskaffningsavtalet och att det finns en riskhantering i försäljningsavtalet som ligger så nära *back to back* med anskaffningsavtalet som möjligt. Liksom i dag reglerar detta system inte vad som händer om det visar sig att inkomsterna från ett försäljningsavtal inte kan täcka kostnaderna för anskaffningsavtalet.

Bestämmelser om ett sådant förfarande skulle kunna tas in i budgetlagen eller i en separat lag. Eftersom bestämmelserna har ett väl avgränsat syfte och endast berör ett specifikt område borde en separat lag vara att föredra. De mest centrala bestämmelserna i en sådan lag skulle kunna vara följande.

1 § Under de förutsättningar som anges i denna lag får regeringen besluta om statlig försvarsexport.

⁷⁷ 6 kap. 1 § andra stycket budgetlagen (2011:203).

2 § Om det är av väsentlig betydelse för svenska försvars- och säkerhetspolitiska intressen får regeringen besluta att anskaffa materiel i syfte att vidareförsälja denna till en annan stat samt att sälja materiel till en annan stat som antingen anskaffats på detta sätt eller som innehas av Försvarsmakten eller Försvarets materielverk.

3 § Regeringen får, utan särskilt bemyndigande, göra ekonomiska åtaganden för staten i syfte att genomföra statlig försvarsexport som uppgår till högst xx miljarder kronor.

4 § Inkomster från den statliga försvarsexporten ska täcka statens kostnader. Inkomster därutöver ska redovisas mot inkomsttitel. För behov av rörelsekapital för att hantera anskaffning och försäljning får regeringen använda räntekonto med kredit uppgående till högst xx miljarder kronor i Riksgäldskontoret.

5 § Regeringen ska överlägga med riksdagen innan regeringen ingår avtal om försvarsexport.

6 § Regeringen ska varje år lämna en samlad redovisning till riksdagen i budgetpropositionen om utfallet av verksamheten enligt denna lag.

Utredningen kan konstatera att en sådan lagreglering skulle vara mycket ovanlig och innebära att riksdagen, inom detta begränsade område, skulle överlåta en stor del av den finansiella hanteringen och därmed sin kontrollmakt inom detta område till regeringen, även om kravet på överläggning skulle ge riksdagen vissa kontrollmöjligheter. Ur konstitutionellt och demokratiskt perspektiv kan detta uppfattas som mindre lämpligt.

Behov av en systematiserad ordning

Med försvarsexportverksamhet avser utredningen ett strategiskt arbete som omfattar samordning, analys och prioritering, exportfrämjande, exportstöd, exportkampanj och statlig försvarsexport, inklusive tjänsteexport. I kapitel 4, avsnitt 4.3.4, redovisas utredningens analys och bedömning av statens samlade exportverksamhet på försvarsområdet. Utredningen bedömer bland annat att verksamheten behöver ske mer proaktivt genom strategisk inriktning och tydligare styrning. För detta krävs bland annat ökad samordning och tillräckliga resurser. Statlig försvarsexport, som är en del av

statens exportverksamhet på försvarsområdet, omfattas av denna analys.

I vårt uppdrag ingår även att analysera och värdera riskerna vid statlig försvarsexport samt föreslå hur dessa kan hanteras. Därtill ska utredningen föreslå hur en systematiserad ordning kan beslutas, genomföras och följas upp. I det följande analyserar utredningen särskilt behov av en systematiserad ordning för statlig försvarsexport.

Det behövs en systematiserad ordning

Som utredningen redogör för tidigare i detta avsnitt finns i dag ingen, av riksdag eller regering, antagen systematisk ordning för hur statens arbete med statlig försvarsexport ska beslutas, genomföras eller följas upp. Det finns heller inga antagna principer som anger under vilka förutsättningar regeringen eller FMV får, eller ska, genomföra statlig försvarsexport. Detta riskerar att leda till en sämre utgångspunkt för staten och berörda försvarsföretag i deras ansträngningar att vinna exportaffärer. Det riskerar också att leda till att statens resurser inte läggs på de, för staten, mest strategiska affärerna. Utredningen bedömer därför att det behövs en systematiserad ordning för statlig försvarsexport. Då statlig försvarsexport behöver ses som en integrerad del av statens samlade exportverksamhet på försvarsområdet menar utredningen dessutom att det behövs en systematiserad ordning för hela denna verksamhet.

Utredningen konstaterar i kapitel 3 att försvarsexport är en politisk fråga. Frågan om statlig försvarsexport ska genomföras är i allra högsta grad av politisk karaktär. En systematiserad ordning måste därför vara flexibel för att kunna anpassas efter politiska inriktningar och förändringar av omvärldsläget. En sådan ordning, bör därmed, enligt utredningens bedömning, utgå från en årlig inriktningsprocess. Detta innebär, enligt utredningens uppfattning, att regeringen tydligt behöver styra inriktningen för den statliga försvarsexporten, utifrån ett analysunderlag från berörda aktörer.

I kapitel 4, avsnitt 4.3.4, beskriver utredningen att statens arbete med försvarsexport behöver bli mer strategiskt och proaktivt. Ett strategiskt arbete åstadkoms genom ett löpande analys- och inriktningsarbete med återkommande redovisningstillfällen som också

innehåller en uppföljning av tidigare arbete. En sådan iterativ process möjliggör för staten att dels identifiera strategiska samarbeten och affärer på ett tidigt stadium, dels prioritera vilka affärer staten bör satsa på. Det är framför allt innan en köpande stat inleder sin formella anskaffningsprocess, som strategiska samarbeten kring kommande försvarsförmågor kan skapas. En systematiserad ordning förutsätter även en tydlig rollfördelning och samordning mellan berörda aktörer. Dessa moment utgör grunden för en systematiserad ordning.

Ordningen behöver utgå från den grundlagsfästa maktfördelningen mellan riksdag och regering

Utredningen bedömer att en strukturerad ordning för statlig försvarsexport behöver utgå från den grundlagsfästa maktfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Inledningsvis har vi i detta avsnitt analyserat hur den affärsdrivna process som statlig försvarsexport innebär kan hanteras inom denna grundlagsfästa maktfördelning. Utredningen menar att det är angeläget att riksdagen beslutar i de budgetrelaterade frågor som försvarsexporten innebär. Med detta sagt får utredningen också konstatera att genomförande av statlig försvarsexport kan kräva tätare riksdagsbeslut än vad den ordinarie budgetprocessen medger. Utredningen har dock inte kunnat hitta något självklart svar på frågan om det finns, eller går att till skapa, ett enklare förfarande att använda då snabba beslut krävs. Utredningen menar därför att det blir desto viktigare med god förberedelse. Med ökad kunskap kommer också ökade möjligheter till en smidigare process, även inom ramen för ordinarie beslutsordning.

Folkrättslig eller civilrättslig bundenhet?

Utredningen har erfarit att exportavtal om försäljning ingås som en internationell överenskommelse med köpande stat. Försäljningsavtalet reglerar villkoren för affären på i princip samma sätt som avtal i rent kommersiella affärer. Som redogörs för i avsnitt 5.2.4 är det vanligast att stater som ingår avtal med varandra anser sig agera på folkrättens område. Sådana avtal blir folkrättsligt bindande. Där emot utesluter inte folkrätten att stater, när de ingår avtal som är ute-

slutande kommersiella, agerar på civilrättens område. Sådana avtal är i stället civilrättsligt förpliktande i enlighet med nationell rätt.

Parterna disponerar över frågan om avtalet ska vara folkrättsligt eller civilrättsligt bindande och vilka tvistlösningsmekanismer som ska vara tillämpliga i händelse av oenighet om avtalets innehåll eller vid underlåtenhet att fullfölja avtalet.

Utredningen noterar att statlig försvarsexport många gånger vilar på strategiska samarbeten mellan parterna. Samarbetet är oftast bredare än själva försvarsexporten och kan innefatta gemensamma framtida utveckling av materielsystemet, gemensamma övningar och operationer. Andra avtal avser mer renodlade försäljningar. Med detta som utgångspunkt menar utredningen att staten vid genomförande av en exportaffär i det enskilda fallet måste bedöma om relationen och föremålet för försäljningsavtalet är sådant att exportaffären främst lämpar sig att regleras genom ett folkrättsligt avtal med eventuella folkrättsliga tvistlösningsmekanismer, eller om avtalet och dess innehåll snarare bör hanteras utifrån civilrättsliga regler. I det senare fallet bör även ställning tas till vilket lands lag som ska tillämpas på avtalet och om parterna bör ha möjlighet att driva en eventuell tvist i någon av parternas nationella domstol.

Frågan om avtalet ska vara folkrättsligt eller civilrättsligt bindande har stor betydelse för vilken relation med den köpande staten man ser framför sig. En tydlig hantering av dessa frågor bidrar även till ökade möjligheter till effektiv riskhantering och därigenom till att minska statens risk.

Riskbedömning i det enskilda fallet

Utredningen redogör i avsnitt 5.2.3 och efterföljande avsnitt för hur statlig försvarsexport genomförs och vilka risker som kan vara förknippade med sådan export. I avsnitt 5.2.2 beskrivs vad befintliga regelverk anger om hur risker ska hanteras och bedömas inom statlig verksamhet.

Utredningen bedömer att risker behöver identifieras och hanteras inför varje affär om statlig försvarsexport. Utredningen menar att FMV är den myndighet som är bäst lämpad att bedöma och hantera affärsrisker samt industriella risker i dessa affärer. Försvars-,

säkerhets- och utrikespolitiska risker bör hanteras inom ramen för Regeringskansliets verksamhet samt ISP:s exportkontroll.

Som framgår av avsnitt 5.3.1 utgör kreditriskbedömningar en del av Exportkreditnämndens (EKN) kärnkompetens och uppdrag. I kreditriskbedömningen ingår bland annat en bedömning av den politiska risken (landriskbedömning) samt en bedömning av köparens betalningsförmåga. FMV besitter inte motsvarande kompetens. Samtidigt är antalet affärer som FMV genomför åt staten inte tillräckligt många för att inrätta och underhålla en sådan kompetens inom myndigheten. Oaktat detta menar utredningen att en kreditriskbedömning är viktigt att genomföra i de fall en exportaffär innebär ett ekonomiskt åtagande för staten och belastar en statlig räntekontokredit. I sådana affärer bör EKN ges i uppdrag att bistå FMV med kreditriskbedömningar. Innan ett sådant samarbete kan påbörjas myndigheterna emellan behöver frågor om sekretess och säkerhetsskydd redas ut. Utredningen beskriver detta närmare i avsnitt 5.3.2.

Ett annat sätt att minska statens kreditrisk är att exportaffären finansieras genom det statliga exportfinansieringssystemet. I sådant fall kan behovet att använda FMV:s räntekontokredit helt utebli, om låneavtalet med kunden anpassas efter den prestationsbundna betalningsplanen med leverantören. Utredningens analys av möjligheten att använda exportfinansieringssystemet vid statlig försvarsexport ges i avsnitt 5.3.2 och 5.3.4.

Statens prissättning behöver ske affärsnära

Utredningen konstaterar att kravet på affärsmässighet i budgetlagen innebär att staten, som huvudregel, ska sälja till det mest fördelaktiga priset. Begreppet och dess innebörd utgår från en situation där försäljning kan ske på en konkurrensutsatt marknad, med flera potentiella köpare. När det gäller statlig försvarsexport är situationen annorlunda. Det mest fördelaktiga priset kan då ses som det pris som staten kan vinna affären med. Staten genomför inte affärer om statlig försvarsexport i syfte att gå med vinst. Syftet är i stället att stärka Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen. Detta innefattar intresset av starka, innovativa och konkurrenskraftiga försvarsföretag i Sverige liksom intresset att värna om säkerhetspoli-

tiska relationer med allierade och partners. Utöver detta gör sig näringspolitiska skäl gällande.

Staten behöver därför agera i tät dialog med försvarsföretaget för att i möjligaste utsträckning hitta det pris som är tillräckligt konkurrenskraftigt för att säkra affärer av försvars- och säkerhetspolitisk betydelse. Ett sådant agerande inryms i det *affärsnära* agerande som utredningen anser bör präglade den statliga försvarsexporten.

Utgångspunkt för prissättningen bör vara de marknadsmässiga förhållanden som råder för den aktuella affären och att staten ska få täckt sina kostnader för att genomföra affären. Prissättningen vid en statlig affär innebär normalt sett ett inte obetydligt påslag på försvarsföretagets offert. Detta, menar utredningen, är naturligt sett till det arbete som krävs för att genomföra affären. En statlig affär avseende försvarsmateriel som nyanskaffas innebär i praktiken att kunden köper in upphandlingstjänsten från FMV, vilket innefattar teknisk kommersiell, juridisk och ekonomisk kompetens för genomförande av upphandlingen mot försvarsföretaget. Utredningen anser att det är en naturlig följd av att staten administrerar och genomför affären och ikläder sig affärsrisken, att dessa kostnader prissätts mot kunden. Om den köpande staten hade utfört upphandlingen gentemot företaget hade den stått dessa kostnader eller risker i stället. Av de orsaker som anges ovan kan dock finnas skäl för staten att acceptera en risk eller godta ett pris som inte motsvarar full kostnadstäckning. I vilken mån staten är beredd att acceptera risk eller frångå principen om full kostnadstäckning behöver ingå i regeringens ställningstagande till exportaffären. Frågan behöver även hanteras budgetmässigt.

FMV:s uppdrag behöver förtydligas

Uppdraget till FMV att företräda staten vid statlig försvarsexport är formulerat i dess myndighetsinstruktion på ett sådant sätt att det indikerar att dagens ordning är anpassad för försäljning genom internationella överenskommelser, det vill säga folkrättsligt bindande avtal.⁷⁸ Då det även kan tänkas att vissa affärer om statlig försvarsexport bättre lämpar sig för en nationell, civilrättslig reglering anser utredningen att uppdragets formulering bör anpassas till detta.

⁷⁸ Jfr 1 b § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

FMV:s möjligheter att genomföra upphandling i exportsyfte framgår inte på annat sätt av FMV:s instruktion än att myndigheten ska ansvara för statlig försäljning. I fråga om försvarsexport som innefattar nyanskaffning behöver FMV uppdras uppgiften i varje enskilt fall. Utredningen bedömer att uppdraget bör framgå av myndighetens instruktion, eller av annan förordning.

5.3 Exportfinansiering

Staters inköp av försvarsmateriel innebär ofta stora investeringar och kan kräva hög grad extern finansiering. I dessa affärer är det vanligt med kontrakt om miljardbelopp samt krediter som löper med långa återbetalningstider. En vanlig form av finansiering för sådana exportaffärer är därför statligt stödda exportkrediter och statligt stödda exportkreditgarantier. Det svenska exportfinansieringssystemet utnyttjas i dag vid försvarsexportaffärer som sker direkt från leverantör till utländsk kund. Däremot har det inte tillämpats vid mellanstatliga försvarsexportaffärer. Statlig kreditgivning har i stället kunnat ske i den mycket begränsade utsträckning som FMV:s utnyttjande av räntekontokrediten hos Riksgälden innebär, i avsikt att utjämna köpande stats betalplan.

Utredningen har i uppdrag att analysera rådande ansvarsfördelning för finansiering av mellanstatlig försvarsexport och utvärdera dess ändamålsenlighet och effektivitet för att utforma finansieringslösningar, och vid behov lämna förslag på hur en finansieringslösning vid mellanstatlig försvarsexport kan utformas. Detta innebär att analysera om finansiella ramar och befogenheter behöver anpassas till en eventuellt förändrad ansvarsfördelning.

I följande avsnitt beskriver utredningen det svenska exportfinansieringssystemet och de rättsliga förutsättningarna för att använda detta vid försvarsexport. Därefter analyserar utredningen förutsättningarna för att inkludera ett statligt erbjudande om exportfinansiering i ett samlat svenskt exporterbjudande.

5.3.1 Det svenska exportfinansieringssystemet

Det offentliga svenska exportfinansieringssystemet består av Aktiebolaget Svensk Exportkredit (SEK), som är ett statligt ägt bolag med uppgift att främja svensk export genom att tillhandahålla exportkrediter, och Exportkreditnämnden (EKN), som är en statlig myndighet med uppdrag att bland annat främja export genom att utfärda garantier.⁷⁹ I detta avsnitt redogör utredningen för det svenska exportfinansieringssystemet och de regelverk som omgärdar systemet. Det finansiella upplägget vid försvarsexport skiljer sig i vissa avseenden från upplägget vid annan export. Beskrivningen nedan tar avstamp i det ordinarie finansiella upplägget, för att därefter belysa vad som gäller vid exportfinansiering för försvarsexport.

SEK kan bevilja långfristiga exportkrediter till fast ränta

Exportkrediter är den vanligaste formen av finansiering vid affärer då köparens investering innebär långa återbetalningstider. SEK erbjuder exportfinansiering, bland annat genom att bevilja krediter (lån) eller genom att finansiera andra kreditinstituts utlåning. SEK får enligt 1 och 5 §§ förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd bevilja exportkredit till fast ränta.

Föremålet för SEK:s verksamhet ska, enligt dess bolagsordning, vara att på kommersiella grunder bedriva svensk och internationell finansiell verksamhet i enlighet med lag (2004:297) om bank och finansieringsrörelse med syfte att främja verksamhet med svenskt intresse som direkt eller indirekt avser svensk exportindustri, inklusive svensk infrastruktur, och i övrigt stärka det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft. I statens ägaranvisning för bolaget anges bland annat att bolaget ska bedriva kreditverksamhet i syfte att främja svensk exportnäring genom att erbjuda finansieringslösningar som direkt eller indirekt främjar svensk export. Vidare framgår att bolaget ska delta i intressentdialog med parter involverade i de statliga insatserna för att främja svensk export. Parterna ska i en sådan dialog diskutera hur de tillsammans och genom att utveckla sina respektive erbjudanden kan utveckla främ-

⁷⁹ Se § 3 i bolagsordning för Aktiebolaget Svensk exportkredit, fastställd av årsstämman 2014, samt 1 § förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

jandet av svensk exportnäring.⁸⁰ En samverkansskyldighet SEK och EKN emellan och i förhållande till andra svenska exportfrämjande aktörer är inskriven i SEK:s ägaranvisning.

Utöver SEK:s kommersiella uppdrag har bolaget även tilldelats ett myndighetsuppdrag som innebär att administrera det svenska systemet med statsstödda exportkrediter till fast ränta, det så kallade CIRR-systemet (Commercial Interest Reference Rate). Av SEK:s ägaranvisning framgår att CIRR-portföljen ska finansieras på ett sådant sätt att minsta möjliga kostnad och risk uppstår för staten. Med detta avses att risken ska balanseras mot kostnaden i avsikt att över tid begränsa kostnaden med iakttagande av en rimlig risknivå.

EKN försäkrar risken genom exportkreditgarantier

EKN försäkrar företag och kreditinstitut mot risken att inte få betalt genom att utfärda exportkreditgarantier. Verksamheten är särskilt viktig för affärer eller projekt i mer riskfyllda länder.

EKN:s uppdrag enligt dess instruktion är att främja svensk export och import genom att utfärda garantier. Detta görs bland annat genom att EKN utfärdar så kallade statsgarantier enligt förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti.⁸¹ Myndigheten ska, enligt sin instruktion, samverka med SEK i frågor som rör exportkrediter enligt förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd. Myndigheten ska vidare samverka med andra svenska exportfrämjande aktörer och vara en del av Sveriges samlade exportfrämjande.⁸² En samverkansskyldighet EKN och SEK emellan och i förhållande till andra svenska exportfrämjande aktörer är inskriven i EKN:s instruktion.

Innan en garanti beviljas ska EKN bedöma statens risk.⁸³ Av den så kallade garantimodellen följer att EKN endast får ställa ut exportkreditgarantier om myndigheten tar ut en avgift som motsvarar myndighetens förväntade kostnader.⁸⁴ Syftet med avgiften enligt garantimodellen är alltså att den ska kunna användas för att täcka statens

⁸⁰ § 3 b i ägaranvisning, antagen vid bolagsstämman den 26 april 2016.

⁸¹ 1 § första och andra stycket förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

⁸² 4 § förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

⁸³ 12 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

⁸⁴ Jfr budgetlagen (2011:203) och 12 och 13 §§ förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

förlust om garantin infrias och myndigheten inte lyckas få betalt genom att driva in den fordran som den övertagit från garantitagaren.

EKN:s kreditriskbedömning innefattar i den ordinarie verksamheten två huvudkomponenter, dels en bedömning av den politiska risken (landriskbedömningen), dels en bedömning av den kommersiella risken. För den kommersiella risken bedöms affären i sig, inklusive vilken betalningsförmåga köparen har, baserat bland annat på dennes verksamhet, ägarstruktur, marknadsposition och finansiella ställning samt värdet av eventuella säkerheter. Riskbedömningen avgör om EKN kan garantera affären, hur stor avgiften blir, hur hög procentuell andel av krediten som EKN kan garantera och vilka betalningssäkerheter som kan bli nödvändiga. Att göra korrekta riskbedömningar är en kärnkompetens hos EKN och en viktig del av EKN:s verksamhet.

Överenskommelsen om statsstödda exportkrediter

Inom ramen för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) har det utarbetats en överenskommelse om statsstödda exportkrediter (Arrangement on Officially Supported Export Credits) hädanefter benämnd "OECD-arrangemanget". Denna överenskommelse är i sig inte rättsligt bindande.

Inom EU, som är part till OECD-arrangemanget, gäller dock OECD-arrangemanget för statsstödda exportkrediter enligt en särskild förordning.⁸⁵ OECD-arrangemanget är därmed bindande inom EU. Med hänsyn till att OECD-arrangemanget inkorporerats i EU-rätten är agerande inom ramen för OECD-arrangemanget förenligt med EU:s regler om konkurrens och statligt stöd. I WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder anges att offentlig stödda exportkrediter generellt sett utgör otillåtna subventioner. Om villkoren i en offentligt stödd exportkredit uppfyller kraven i OECD-arrangemanget är de dock inte att betrakta som en otillåten subvention, enligt WTO-avtalet.

I OECD-arrangemanget finns bestämmelser om förutsättningar och villkor för reguljär statsstödd exportfinansiering. Bland annat regleras miniminivåer för lån till fast ränta, så kallade CIR-krediter,

⁸⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011.

(Commercial Interest Reference Rate). Därtill kan långa kredittider avtalas. För närvarande är den längsta tillåtna kredittiden enligt OECD-arrangemanget 22 år. De minimivillkor som fastslås genom arrangemanget får inte frångås.

SEK och EKN tillämpar arrangemanget i sin ordinarie kredit- respektive garantigivning. OECD-arrangemanget och där angivna minimipremiesatser för statsstödda exportkrediter är undantagna transaktioner gällande export av militär utrustning.⁸⁶ Det innebär att avsteg från OECD-arrangemangets bestämmelser är möjliga vid finansiering av affärer gällande försvarsexport. Då militär utrustning är undantaget arrangemanget uppkommer frågan hur statsstödda exportkrediter förhåller sig till EU:s regler om statsstöd, vilka återfinns i artikel 107 och 108 i EUF-fördraget. Försvarsdepartementet har nyligen adresserat frågan i promemoria om *Särskilda exportkreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten*. Departementet gjorde då följande bedömning.

Eftersom det inte finns några särskilda statsstödsregler för export av krigsmateriel görs bedömningen av om det är fråga om statsstöd utifrån den övergripande principen för bedömning av statsstöd, nämligen om det uppkommer någon konkurrensfördel för de företag som har förmån av garantin. En rimlig utgångspunkt kan då vara OECD-arrangemanget.⁸⁷

EU:s statsstödsregler gäller dock inte i den mån transaktionen avser sådana åtgärder som avses i artikel 346.1 b) i EUF-fördraget. Enligt nämnda artikel får medlemsstaterna vidta åtgärder som de anser nödvändiga för att skydda sina *väsentliga säkerhetsintressen* i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får dock inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden när det gäller varor som inte är avsedda speciellt för militära ändamål. Detta gäller oaktat övriga bestämmelser i fördraget, det vill säga även EU:s regler om statligt stöd.

⁸⁶ Artikel 5(c) OECD-arrangemanget.

⁸⁷ Försvarsdepartementet (2025) *Särskilda exportkreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten* s. 22.

Finansiellt upplägg vid ordinarie kredit- och garantigivning

EKN och SEK deltar ofta tillsammans i finansieringen av större svenska exportaffärer. För att strukturera transaktionen och under löptiden administrera kreditavtalet samarbetar SEK ofta med ett annat kreditinstitut, inte sällan en bank med internationell närvaro. Det administrerande kreditinstitutet upprättar ett kreditavtal med låntagaren. Kreditinstitutet kan även ansöka om en exportkreditgaranti genom EKN. Myndigheten försäkrar då krediten, vilket innebär att den tar risken för att låntagaren inte återbetalar krediten enligt avtalet. Ofta är en garanti från EKN en förutsättning för att ett kreditinstitut ska kunna ställa ut en kredit. SEK i sin tur tillhandahåller finansieringen och lånar upp finansieringsbeloppet på de internationella kapitalmarknaderna. SEK betalar antingen ut krediten direkt till exportör eller till låntagaren eller via det administrerande kreditinstitutet. När kreditinstitutet signerat kreditavtalet överläts därefter kreditavtalet och EKN:s garanti, inklusive rättigheterna tillhörande denna, till SEK, varmed lånet hamnar på SEK:s balansräkning. Fast ränta genom CIRR-krediter medför att låntagaren kan förutse framtida lånekostnader, vilket är särskilt betydelsefullt vid finansieringslösningar med långa återbetalningstider.

Finansiellt upplägg vid kredit- och garantigivning vid försvarsexport

SEK och EKN finansierar redan i dag svenska försvarsföretags försvarsexport. Vid finansiering av en försvarsexportaffär tar SEK kreditinstitutets eller bankens roll vad gäller att arrangera krediten och förvalta kreditavtalet. Ett skäl till att SEK, och inte något annat kreditinstitut, har arrangerat exportkrediter vid försvarsexportaffärer hittills är att dessa transaktioner kräver en omfattande samverkan med myndigheter i olika länder. Ett annat skäl är affärens känsliga karaktär och att köpande stater uppfattar svenska statens engagemang i affären som starkare när SEK, i egenskap av statlig aktör, arrangerar krediten i stället för en internationell bank.

När det gäller statliga köpare täcker EKN normalt sett hela krediten vilket innebär att det inte heller finns någon självrisk att bära för garantitagaren. I sådana affärer ställer aktörerna i stället

normalt sett krav på att kreditrisken bärs av det utländska finansministeriet.

Vad gäller statsstödda exportkrediter och kreditgarantier avseende militär utrustning inom EU har EKN och SEK uppgivit att de, i likhet med den rättsuppfattning som presenterats ovan, tar utgångspunkt i OECD-arrangemangets bestämmelser. Möjlighet till avvikelser från arrangemangets villkor avseende militär utrustning bedöms i det enskilda fallet utifrån den övergripande principen för bedömning av statsstöd.

5.3.2 Kan finansiering ingå i ett samlat svenskt exporterbjudande?

Ett svenskt erbjudande om statlig försvarsexport skulle förstärkas om erbjudandet även kunde innehålla en finansieringslösning för köpande stat. Utredningen beskriver nedan de närmare förutsättningarna för ett sådant finansieringserbjudande.

Statens finansiella erbjudande

Såsom framgår av föregående avsnitt finansierar respektive försäkrar SEK och EKN redan i dag statliga köparens försvarsmaterielanskaffningar. En skillnad mot ordinarie kreditgivning är att SEK vid försvarsexport intar kreditinstitutets roll, på så sätt att SEK upprättar och administrerar kreditavtalet under dess löptid.

Både SEK och EKN menar att det nuvarande exportfinansieringssystemet kan användas för att utforma finansieringslösningar även vid *statlig* försvarsexport. En finansieringslösning vid statlig försvarsexport skulle, liksom vid finansiering av försvarsexport utan statlig försäljning, omfatta långfristiga lån med fast ränta, det vill säga CIRR-krediter. Kreditrisken försäkras genom en exportkreditgaranti som EKN utfärdar.

Det bör, i utredningens uppfattning, inte vara en förutsättning för genomförande av statlig försvarsexport att köpande staten väljer det statliga finansiella erbjudandet. En del stater saknar behov av finansiering, och det är även tänkbart att en köpande stat väljer en annan finansieringslösning. Det är med andra ord inte uteslutet att EKN kan garantera en affär om statlig försvarsexport som admini-

streras av ett annat kreditinstitut, eller att SEK, i en sådan situation, beviljar det valda kreditinstitutet finansiering.

Däremot menar utredningen att *det svenska finansiella erbjudandet* vid statlig försvarsexport bör administreras och finansieras av SEK och försäkras genom exportkreditgarantier som EKN beviljar.

Villkoren för den mellanstatliga affären regleras i ett försäljningsavtal, som vanligen genomförs som en internationell överenskommelse, mellan svenska staten och köpande stat. Försäljningsavtalet kommer fortsatt att reglera villkoren för när betalning ska ske till FMV och med vilka belopp. Villkoren för exportkrediten utformas enligt det låneavtal som SEK ingår med den köpande staten. I detta avtal regleras hur stora lånebelopp SEK ska betala ut och vid vilka tidpunkter samt hur köpande stat ska betala tillbaka lånet till SEK. Villkoren för köparkreditgarantier utformas i avtal mellan EKN och SEK, såsom garantitagare.

Behövs en bedömning av svenskt intresse för finansieringserbjudanden vid statlig försvarsexport?

En förutsättning för att SEK och EKN ska kunna vara delaktiga i finansieringen av ett projekt är att det finns ett svenskt intresse i verksamheten som krediten respektive garantin syftar till att främja. Att SEK och EKN endast får bevilja exportkrediter respektive exportkreditgarantier under sådana förutsättningar framgår i olika styrande dokument för respektive aktör.

EKN:s möjlighet att utfärda exportkreditgarantier är villkorat av att detta sker i syfte att främja svensk export av varor och tjänster samt det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft. En garanti får utfärdas om det föreligger *ett betydande svenskt intresse*. Ett svenskt intresse föreligger om den verksamhet som ska garanteras bedöms vara av svenskt samhällsintresse eller på annat sätt till gagn för den ekonomiska utvecklingen i Sverige.⁸⁸ Vidare krävs att den exporterande verksamheten genomförs av ett svenskt företag, av företag med säte utomlands i vilket det finns ett betydande svenskt intresse eller av företag som köper varor och tjänster från Sverige.⁸⁹

⁸⁸ 1 § förordning (2007:656) om exportkreditgaranti.

⁸⁹ 2 § förordning (2007:656) om exportkreditgaranti.

Föremålet för SEK:s verksamhet ska, enligt dess bolagsordning, vara att på kommersiella grunder bedriva svensk och internationell finansiell verksamhet i enlighet med lag (2004:297) om bank och finansieringsrörelse med syfte att främja verksamhet med svenskt intresse som direkt eller indirekt avser svensk exportindustri, inklusive svensk infrastruktur, och i övrigt stärka det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft.⁹⁰ Ett kriterium för att SEK ska kunna bevilja exportkreditfinansiering med statligt stöd är att detta finansierar svenskt företags exportförsäljning.⁹¹

Statlig försvarsexport förutsätter ett beslut från regeringen. Även om det inte uttrycks tydligt i dagens reglering så krävs i praktiken att det föreligger ett betydande svenskt intresse för att staten ska ingå mellanstatliga försvarsexportaffärer. Det brukar uttryckas som att det krävs att affären ska vara till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik. För att försäljningen ska kunna ske som export från Sverige krävs även att det levererande företaget har en tillräckligt stark anknytning till Sverige. En sådan anknytning kan till exempel föreligga om produktionen bedrivs i Sverige eller om företagsledning eller huvudkontor finns i Sverige.

Vid framtagandet av ett finansieringserbjudande för statlig försvarsexport borde det inte ankomma på SEK och EKN att pröva om det föreligger ett svenskt intresse av den verksamhet som finansieringen avser. Detta menar utredningen, får anses ha prövats av regeringen, genom beslutet om att statlig försvarsexport ska genomföras. Ett regeringsbeslut om att exporten ska genomföras som statlig försvarsexport, borde därmed vara tillräckligt för att SEK och EKN ska få bevilja exportkredit respektive exportkreditgaranti för exportaffären, i vart fall om inte regeringen i det enskilda fallet uttryckligen meddelat annat.

Finansieringen förutsätter utrymme inom låneramen hos Riksgälden

En generell förutsättning för att SEK och EKN ska kunna erbjuda exportkrediter respektive exportkreditgarantier vid statlig försvarsexport är att det finns utrymme för detta inom respektive aktörs låneram hos Riksgälden.

⁹⁰ Jfr SEK:s ägaranvisning, antagen vid bolagsstämma den 26 april 2016.

⁹¹ 1 § förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd.

EKN:s utestående garantier i slutet av november 2025 var nästan dubbelt så hög som den var vid utgången av 2022. Utestående offerter har i det närmaste fyrdubblats under samma period. Även om de försvarsexportaffärer EKN utfärdat exportkreditgarantier för är få till antalet omfattar de oftast mycket höga belopp. EKN:s totala engagemang i försvarssektorn uppgick i november 2025 till drygt 340 miljarder kronor. Utestående garantier uppgick till 109 miljarder kronor, varav sex garantier stod för drygt 95 procent av värdet. Av de totala utestående offerterna stod fyra offerter om drygt 215 miljarder kronor för drygt 90 procent av totalen.⁹²

Mot bakgrund av det osäkra omvärldsläget och ökad efterfrågan på statliga exportfinansieringslösningar har riksdagen i budgetbeslutet för 2026 ökat EKN:s garantiram med 100 miljarder kronor, till högst 650 miljarder kronor, och SEK:s låneram med 25 miljarder kronor, till högst 175 miljarder kronor.⁹³

Ett finansiellt statligt erbjudande vid statlig försvarsexport förutsätter att det finns tillräckligt med utrymme i respektive aktörs låneram. Utredningen noterar att låneutrymmet nyligen utökats. Frågan om det finns behov av utökat låneutrymme, för att statlig försvarsexport ska kunna kombineras med ett statligt finansiellt erbjudande, behöver bedömas löpande.

En statlig exportfinansiering ersätter inte nuvarande betalningshantering – fortsatt behov av räntekontokredit

En extern finansieringslösning vid statlig försvarsexport skulle kunna förändra nuvarande betalningshantering vid FMV och därmed minska belastningen på FMV:s räntekontokredit, exempelvis genom att FMV kan fakturera köpande stat oftare, motsvarande FMV:s betalningsplan mot levererande försvarsföretag.

FMV ser dock fortsatt behov av nuvarande betalningsmetod med betalning direkt till myndigheten. Utredningen delar denna bedömning. Det går inte på förhand att förutspå hur många kunder som önskar ta del av ett svenskt statligt finansieringserbjudande. En del stater är förhindrade genom sina rättsordningar att ta upp lån för finansiering av statens affärer. Av dessa skäl behöver FMV

⁹² Uppgifter från EKN.

⁹³ Prop. 2025/26:1 *Budgetpropositionen för 2026*, utgiftsområde 24, bet. 2025/26:NU1, rskr. 2025/26:129-130.

fortsatt ha tillgång till räntekontokredit hos Riksgälden för hantering av betalningar vid statlig försvarsexport.

Behov av förändrad styrning?

Finansieringen förändrar inte beslutsnivåerna för statlig export

En exportfinansiering i enlighet med nu beskrivet förfarande förändrar inte behovet av beslut av riksdagen och regeringen i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 5.2.3.

Vid export av materiel som behöver nyanskaffas innebär statens anskaffning av materielen ett sådant ekonomiskt åtagande som riksdagen beslutar om. Om exporten i stället avser försvarsmateriel som redan finns i statens ägo, krävs inget bemyndigande att anskaffa försvarsmaterielen. Däremot finns inget generellt mandat att sälja egendom som varken är obehövlig eller obrukbar. Riksdagen beslutar även om detta. Vidare krävs riksdagens beslut om hur stor kredit i Riksgälden som respektive aktör får använda.

Nuvarande styrdokument till SEK och EKN är tillräckliga

De styrdokument som definierar och avgränsar uppdragen till SEK och EKN innebär krav på att verksamheten ska främja svensk export. Styrdokumentet är utformat utifrån förutsättningen att verksamheten avser exportaffärer som genomförs av enskilda företag, inte av staten. En statligt stödd finansieringslösning vid statlig försvarsexport innebär indirekt att försvarsföretag ges en utökad möjlighet att genomföra exportaffärer, om än genom svenska staten. En sådan export främjar med andra ord svenskt näringsliv och mer specifikt försvarsföretagen i Sverige. Både SEK och EKN har under utredningsarbetet uttryckt att finansiering av statlig försvarsexport torde omfattas av deras respektive uppdrag. Utredningen delar denna uppfattning och bedömer att det inte behövs några förändringar i instruktion, ägaranvisning eller bolagsordning för att de ska kunna arbeta med statliga finansieringserbjudanden och bevilja exportfinansiering vid statlig försvarsexport.

Tillägg i tillämpliga förordningar kan behövas

De förordningar som styr möjligheten för SEK och EKN att bevilja exportkredit med statligt stöd respektive exportkreditgaranti är utformade utifrån förutsättningen att verksamheten avser exportaffärer som genomförs av enskilda företag, inte av staten. Eftersom den statliga försvarsexporten *indirekt* avser export från ett försvarsföretag bedömer utredningen att förordningarna ger SEK och EKN mandat att bevilja exportkredit med statligt stöd respektive exportkreditgaranti även vid statlig försvarsexport. Utredningen redovisar i kapitel 6 ett förslag på hur bestämmelserna kan förtydligas så att detta uttryckligen framgår. Författningsförslagen redovisas i kapitel 1 och 9.

Enligt förordningen om exportkreditgaranti, får EKN utfärda exportkreditgarantier i syfte att främja svensk export av varor och tjänster samt det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft. En garanti ska avse täckning av förlust i anslutning till exportaffärer om det föreligger ett betydande svenskt intresse. Ett svenskt intresse föreligger om den verksamhet som ska garanteras bedöms vara av svenskt samhällsintresse eller på annat sätt till gagn för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Exportkreditgaranti får beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser export eller indirekt avser export vilken genomförs av svenskt företag, av företag med säte utomlands i vilket det finns ett betydande svenskt intresse eller av företag som köper varor och tjänster från Sverige.⁹⁴

Vilka förutsättningar SEK har att bevilja exportkreditfinansiering framgår av förordningen om exportkreditfinansiering med statligt stöd. Av denna framgår att sådan exportkredit får lämnas för att finansiera ett svenskt företags exportförsäljning, om det kan antas att ett konkurrerande utländskt företag på grund av utländskt kreditstöd kan erbjuda särskilt förmånliga kreditvillkor och att stödet behövs för att försäljningen ska komma till stånd.⁹⁵

⁹⁴ 1 och 2 §§ förordning (2007:656) om exportkreditgaranti.

⁹⁵ 1 § förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd.

Samverkan behövs för ett samlat svenskt erbjudande

Samarbete med SEK och EKN kan stärka arbetet vid FMV

En finansieringslösning vid en statlig försvarsexportaffär kräver, liksom en finansieringslösning vid en ordinarie försvarsexportaffär, ett nära samarbete och återkommande kontakter mellan EKN, såsom garantigivare, och SEK, såsom långgivare och garantitagare. EKN och SEK har lång erfarenhet av att delta i samma affärer, även avseende exportverksamheten på försvarsområdet, och har utvecklat samarbetsformer för detta.

För att möjliggöra ett samlat svenskt erbjudande om statlig försvarsexport är det av stor vikt att det sker ett nära samarbete mellan FMV, EKN och SEK samt med berörda försvarsföretag. Utredningen bedömer att förutsättningarna för detta är goda och att befintliga strukturer för samarbete mellan SEK och EKN kan användas för ett utökat samarbete.

EKN har god kännedom om behov och styrkor hos försvarsföretag i Sverige och kan kommunicera de möjligheter som finansiering vid statlig försvarsexport kan innebära för försvarsföretagen. Myndighetens kompetens inom kreditriskbedömning kommer vara värdefull som bidrag till FMV:s analysarbete och bedömning av vilka mellanstatliga affärer som staten bör prioritera.

Vid en vanlig exportaffär där det tillverkande försvarsföretaget är exportör samverkar företaget med SEK för att kunna erbjuda kunden en attraktiv finansieringslösning. För detta har de stora företagen ofta en handels- och exportfinansieringsfunktion (Trade and Export Finance) med uppdrag att, till stöd för företagens exportverksamhet, erbjuda exportkunderna finansieringslösningar i samarbete med svenska och internationella banker och i samarbete med SEK och EKN. FMV saknar en funktion med motsvarande resurser. Ett ansvar hos FMV att utarbeta finansieringslösningar tillsammans med SEK och EKN förutsätter att det finns kompetens till stöd för FMV att arrangera finansieringslösningen. SEK har uppgivit att bolaget redan i dag arbetar med kunder som saknar en egen exportfinansieringsfunktion. I sådana fall är SEK mer aktivt i arbetet med att arrangera finansieringen för den aktuella affären. Utredningen noterar att SEK har resurser och kompetens för ändamålet. Utredningen bedömer att det även vid ett statligt finansiellt erbjudande

vid statlig försvarsexport bör vara SEK som arrangerar finansieringen.

Frågor om hantering av korruptionsrisker

All offentlig verksamhet ska bedrivas på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Som ett led i detta ska alla myndigheter och andra offentliga aktörer arbeta mot korruption och otillåten påverkan. Arbetet handlar om att säkerställa att den offentliga förvaltningen är väl fungerande och vilar på grundläggande demokratiska principer om likabehandling och rättssäkerhet. I detta ingår bland annat att offentliga medel inte ska användas på felaktiga grunder.⁹⁶

Även i EKN:s och SEK:s arbete med exportfinansiering ingår att arbeta för ett hållbart företagande och mot korruption. Det svenska regelverket mot korruption bygger på brottsbalkens straffbestämmelser, bland annat om mutbrott och trolöshet mot huvudman, samt viss speciallagstiftning med sanktionsbestämmelser.⁹⁷ Regelverket utgår från de internationella konventioner som Sverige undertecknat och implementerat, bland annat FN:s konvention mot korruption (UNCAC) och OECD:s konvention mot bestickning av utländska offentliga tjänstemän.

OECD-arrangemanget ställer tydliga krav på åtgärder för att minska risken för korruption eller andra oegentligheter. För bankverksamhet finns därtill riktlinjer framtagna av Europeiska bankmyndigheten (EBA) om riskfaktorer för penningtvätt och finansiering av terrorism.⁹⁸

För att minska risken för korruption eller andra oegentligheter i affärer om militär utrustning gör EKN och SEK i dag en noggrann granskning innan avtal ingås med avseende på risker för korruption utifrån tillämpliga regelverk. Den som ansöker om en exportkreditgaranti respektive en exportkredit ska till EKN respektive SEK, som en del av avtalet, intyga att denne inte gör eller har gjort sig skyldig till korruption i samband med den transaktion som garantin eller exportkrediten gäller. Avtalet innefattar en rätt till regress, det vill säga rätt för EKN respektive SEK att rikta krav om återbetal-

⁹⁶ Regeringen (2024). *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*.

⁹⁷ Till exempel lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁹⁸ Europeiska bankmyndigheten (2021). *Riktlinjer för riskfaktorer avseende penningtvätt och finansiering av terrorism*.

ning mot den som orsakat skada, för det fall intygande skett felaktigt. EKN:s regressrätt gäller för det fall garantitagaren i domstol döms för mutbrott eller annan korruption och EKN i samma affär betalar ut skadeersättning till garantitagaren, det vill säga till SEK eller annat aktuellt kreditinstitut. Dessa intyg riktar sig inte enbart till garanti- respektive kredittagaren utan även till exportören.

EKN och SEK behöver således säkerställa att affären är fri från korruption även i förhållande till exportören. Vid en affär om statlig försvarsexport sker försäljningen i två led. Marknadsföringen och kampanjarbetet i försvarsexportaffärer pågår ofta i något eller ett antal år före den faktiska försäljningen. EKN och SEK har bedömt att det vid affärer om statlig försvarsexport krävs intyg från både det tillverkande försvarsföretaget och FMV i egenskap av exportör om att affären är fri från korruption enligt tillämpliga regelverk. FMV har å andra sidan förklarat att flera statliga aktörer medverkar i kampanjarbetet vid statlig försvarsexport och att FMV inte har möjlighet att underteckna ett intyg om antikorruption avseende hela statens agerande.

Utredningen konstaterar att de uppgifter som exportören ska intyga till EKN och SEK är utformade för att tillämpas mot privata företag. Skulle exportkreditsystemet tillämpas vid statlig försvarsexport behöver EKN:s och SEK:s granskande roll och uppgiftsintygandet anpassas efter att staten, genom FMV, är exportör och ett försvarsföretag är underleverantör. Med utgångspunkt i FMV:s ansvar som statlig myndighet bör avtalet inte innefatta en rätt till regress för EKN gentemot FMV.

Gemensamma arbetsformer behöver tas fram mellan de inblandade aktörerna för att säkerställa att kraven på åtgärder mot korruption kan följas. Ett sätt att hantera granskningen inom staten kan vara att FMV till SEK och EKN övergripande redovisar hur de arbetar med att säkerställa att statliga försvarsexportaffärer är fria från oegentligheter och vilka interna riktlinjer myndigheten har för detta. I den enskilda affären skulle det då kunna vara tillräckligt att FMV intygar att deras interna riktlinjer följts.

Frågor om hantering av sekretess och säkerhetsskydd

Utredningen har erfarit att en samverkan mellan FMV, EKN och SEK för utarbetande av ett finansiellt statligt erbjudande i en statlig försvarsexportaffär kan innebära överföring av uppgifter som omfattas av sekretess i FMV:s verksamhet.

FMV och EKN omfattas, i egenskap av statliga myndigheter, av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). SEK är ett statligt ägt aktiebolag och omfattas inte av bestämmelserna i denna lag. Däremot omfattas SEK av den tystnadsplikt som gäller enligt lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Utredningen menar att frågor om överföring av uppgifter som omfattas av sekretess i första hand behöver kartläggas och hanteras mellan berörda aktörer.

Uppgifter som FMV behöver dela med EKN och SEK kan även tänkas omfattas av krav på säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Aktörerna behöver identifiera i vilken mån överföring av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter krävs för utarbetande av ett finansiellt erbjudande vid statlig försvarsexport. I den mån EKN eller SEK bedöms behöva hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter behöver aktörerna identifiera vilka åtgärder som behöver vidtas för att sådana uppgifter ska kunna hanteras i EKN:s respektive SEK:s verksamhet. Det kan exempelvis handla om ackreditering av IT-system eller utarbetande av andra sätt att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, och för SEK:s del, som inte är en statlig myndighet, ingående av säkerhetsskyddsavtal.

5.3.3 Beslut om underskridande av CIRR-nivåer i vissa fall

I försvarsrelaterade exportaffärer så har det historiskt varit angeläget att kunna erbjuda en attraktiv finansieringsränta för att stötta affären och möta en internationell konkurrens. Om SEK kan erbjuda ränta under CIRR-nivån skulle SEK:s finansieringserbjudande kunna bli mer konkurrenskraftigt. En sådan möjlighet finns i vissa fall i dag, men enbart efter beslut av regeringen i det enskilda fallet. Under utredningsarbetet har väckts frågan om SEK kan medges möjlighet att besluta om sådant underskridande vid beviljande av exportkredit för viss försvarsexport.

Metoden för räntesättning inom CIRR-systemet innebär en fördröjning i relation till gällande marknadsräntor. Räntesättningen baseras på historiskt observerade räntor. Under perioder med sjunkande marknadsräntor gör eftersläpningseffekten att den fasta ränta som fastställts inom CIRR-systemet under en period överstiger motsvarande marknadsräntor. I dessa fall konstaterar utredningen att det skulle göra SEK:s finansieringserbjudande mer konkurrenskraftigt om SEK skulle kunna erbjuda finansiering motsvarande prisskillnaden mellan fastställd ränta inom CIRR-systemet och rådande kostnad för SEK:s upplåning. Ett sådant förfarande skulle dock innebära att SEK underskred CIRR i vissa fall med följd att intäkterna för CIRR-systemet skulle kunna bli lägre. En sådan möjlighet förutsätter därför att SEK inte ställer ut offerter som vid offerfallet skulle resultera i ett negativt resultat för CIRR-systemet. En sådan bedömning skulle baseras på SEK:s kompetens och marknadsprognoser. Det bör dock noteras att det i alla offerter baserat på fast ränta inom CIRR-systemet finns en risk att marknaden rör sig fram tills ett låneavtal tecknas och att det kan leda till vinster eller förluster för CIRR-portföljen hänförligt till den specifika affären. Den risken återfinns i samtliga offerter baserat på CIRR-systemet fram till låneavtalet tecknas då risken inte säkras genom terminer förrän ett signerat låneavtal blir effektivt och tillgången kan bokas.

Som framgått i föregående avsnitt är OECD-arrangemangets bestämmelser inte tillämpliga på transaktioner för export av militär utrustning.⁹⁹ Med andra ord omfattas inte exportkrediter för finansiering av militär utrustning av OECD-arrangemangets lägsta tillåtna räntenivåer. Räntenivåerna måste dock hålla sig inom ramen för EU:s statsstödsregler enligt det resonemang som redovisats i avsnitt 5.3.1. Statsstödsreglerna gäller dock inte om transaktionen är undantagen EUF-fördragets tillämpningsområde med stöd av artikel 346.1 b). Rättslig möjlighet att kunna underskrida tillåtna räntenivåer för CIRR-krediter föreligger således vid export av viss försvarsmateriel med stöd av undantaget i artikel 346.1 b) i EUF-fördraget.

Sedan tidigare är dock beslutat att SEK inte får besluta om stöd i samband med underskridande av räntenivåer enligt OECD-arrangemanget. Ett sådant beslut är i stället förbehållet regeringen och

⁹⁹ Artikel 5(c) OECD-arrangemanget.

det krävs att det föreligger särskilda skäl för att det ska beviljas.¹⁰⁰ SEK har anfört att det skulle förenkla bolagets möjligheter att lämna konkurrensmässiga finansieringserbjudanden, om SEK kunde förfoga över beslutet att underskrida CIRR i vissa fall. Utredningen bedömer att frågan inrymmer flera olika aspekter, både rättsliga och försvars- och säkerhetspolitiska. Möjligheten för SEK att ställa ut lån till en ränta som understiger CIRR, utan att SEK skulle behöva begära regeringens bemyndigande, skulle kunna innebära ett mer flexibelt och konkurrenskraftigt finansieringserbjudande. Detta i första hand i samband med det av utredningen föreslagna utökade uppdraget för SEK och EKN att finansiera statlig försvarsexport. Frågan skulle dock behöva underställas närmare analys.

5.3.4 Utredningens sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att ett statligt finansiellt erbjudande vid statlig försvarsexport kan innefatta exportkredit till fast ränta enligt förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd samt exportkreditgaranti enligt förordning (2007:656) om exportkreditgaranti. Sveriges höga kreditvärdighet och möjligheten till fast ränta genom CIRR-systemet, gör att ett statligt finansieringserbjudande kan lämnas till förmånliga villkor.

Utredningen bedömer att befintliga sakförordningar *indirekt* omfattar statlig försvarsexport, men att arbetet skulle tjäna på ett förtydligande om detta i respektive förordning. Vid en sådan ändring kan också klargöras om kriterierna avseende det levererande företags betydelse för svenska intressen ska beaktas av SEK och EKN vid statlig försvarsexport.

EKN och SEK behöver, tillsammans med FMV, utarbeta former för samverkan där frågor om antikorrupsionsarbete, säkerhetsskydd och sekretess löses.

Frågan om SEK kan ges mandat att besluta om underskridande av CIRR skulle behöva analyseras närmare.

¹⁰⁰ 5 § andra stycket förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd.

6 Ett försvarsexportinitiativ

6.1 Ett svenskt försvarsexportinitiativ bör lanseras under 2026

Förslag

Ett första samlat femårigt svenskt försvarsexportinitiativ lanseras under 2026. Initiativet utgör en unik kraftsamling för att skapa ett statligt exportstöd och generellt främjande präglat av en tydlig struktur, samordning och långsiktighet, affärsnära och offensiv inriktning, största möjliga utväxling av resursbasen samt stärkt exportfinansiering.

Skäl för förslagen

Det förändrade omvärldsläget medför att Sverige står inför en historisk och tidskritisk utmaning, för vilken vi inte är fullt rustade. Inom Nato och EU genomförs nu åtgärder för att stärka försvarsberedskapen. Sveriges försvarsindustri är en strategisk tillgång och försvarsexporten ett strategiskt instrument för att skapa långsiktiga relationer med allierade och partners. Det kräver att strukturen, samordningen och målbilden för statens försvarsexportarbete tydliggörs och stärks.

Utredningen föreslår därför att ett första samlat svenskt försvarsexportinitiativ lanseras under 2026 som stöd vid implementeringen av de strategier som regeringen presenterat under senare år. Initiativet syftar till att mobilisera alla tillgängliga resurser på kortast möjliga tid, till stöd för försvarsexport och internationell samverkan. Målet är att stärka statens insatser för att möta marknadens ökade behov, till nytta för svenska intressen och för gemensam säkerhet med allierade och partners.

Ett starkt statligt exportstöd och generellt främjande är en nödvändig förutsättning för försvarsföretagens möjligheter att bredda sina internationella samarbeten, omfattande varu- och tjänsteexport, investeringar och innovation. De statliga insatserna för att stärka försvarsexporten präglas i dag av betydande fragmentering, reaktivitet och bristande resurser. Det är av stor vikt att skapa ett affärsnära, konkurrenskraftigt och långsiktigt exportfrämjande som inbegriper internationella försvarstekniska samarbeten. Potentialen är betydande, samtidigt som konkurrensen ökar. Ett bibehållande av nuvarande nivåer på exportfrämjandet bedöms som otillräcklig på sikt. Detta måste fördjupas och breddas om Sverige ska behålla sin position som framstående försvarsindustrination. Etablerade strukturer och tillräckliga resurser är nödvändiga för att säkerställa en tillräckligt hög genomförbarhet av försvarsexportaffärer, oavsett om dessa genomförs med försvarsföretaget eller staten som exportör. En förstärkning behövs även för att utnyttja Sveriges fulla potential att bidra till gemensam säkerhet för vår nation, våra allierade och partners.

Att lyckas med ett effektivt främjandearbete inom försvarsområdet utgör en av de största utmaningarna för statens handelsfrämjande i modern tid. Lanseringen av ett affärsnära och offensivt försvarsexportinitiativ ger en tydlig signal till omvärlden att Sverige nu tar nästa steg in i det försvarsuppbyggande samarbetet med allierade och partners.

6.1.1 Den säkerhetspolitiska betydelsen av försvarsföretagen har stärkts

Den 7 mars 2024 blev Sverige medlem i Nato, vilket markerade ett paradigmskifte i svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Genom medlemskapet har Sverige stärkt sin egen säkerhet och samtidigt bidragit till stabilitet i hela det euroatlantiska området.

Svenska försvarsföretag utgör en nyckelkomponent i försvaret av Sverige och en viktig tillgång för allierade och partners. De bidrar i betydande utsträckning till vår nations ställning som högteknologisk, innovativ nation samtidigt som de skapar tillväxt och sysselsättning. Det säkerhetspolitiska, strategiska värdet av svenska försvarsföretag har förstärkts som en konsekvens av omvärldsutvecklingen och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Kriget har på ett tydligt

sätt visat på företagens betydelse för att skapa trovärdig avskräckning och försvarsförmåga.

Sveriges position behöver stärkas

Det är angeläget att värna Sveriges position som en av de främsta försvarsindustrinationerna i Europa. Sverige är ett av världens mest innovativa länder. Inget annat land med tio miljoner invånare har förmåga att utveckla och tillverka försvarsmateriel inom alla domäner – från ubåtar och stridsfordon till avancerade sensorer, robotar och stridsflygplan. För att Sveriges position ska kunna stärkas krävs att försvarssektorn fortsätter växa och utveckla sin innovations- och konkurrenskraft. Innovativ banbrytande teknik med försvars- och säkerhetsnytta är av central betydelse. Fler företag och aktörer behövs för att tillgodose försvarets behov och kunna leverera kvalificerad försvarsmateriel samt tjänster till allierade och partners. Att Sverige kraftsamlar på nationell nivå ger förutsättningar att ta en proaktiv och ledande roll i internationella samarbeten. Därmed bidrar Sverige till att stärka Europas och Natos försvarsindustriella bas.

Färdplanen om europeisk försvarsberedskap visar vägen

Sverige ska som en av Europas ledande försvarsindustrinationer ta sitt fulla ansvar att bidra till EU:s färdplan om förstärkt försvarsberedskap. Målet är att på ett trovärdigt sätt avskräcka motståndare och möta eventuella angrepp till år 2030. I färdplanen betonas att de förberedelser som EU och dess medlemsstater genomför under kommande fem år formar säkerheten på kontinenten under detta århundrade.

Kommissionen betonar att en stark och innovativ industriell bas är en viktig del av Europas avskräckningsförmåga och säkerhet. Den är också en motor för tillväxt och sysselsättning. Försvarsföretagen ska inför 2030 stärka sin konkurrenskraft, fördjupa samarbeten, stärka innovationsförmågan och öka exportpotentialen. Det måste gynna hela sektorn, inte minst små och medelstora företag.

Kommissionen har initialt föreslagit ett antal indikatorer på måluppfyllande: försvarsföretagens andel av BNP, antal nya arbetstillfällen inom försvarssektorn, nya eller utvidgade försvarsproduktions-

anläggningar, genomförande av EU-program inom försvarsinnovation, antalet försvarsrelaterade patent som registrerats inom EU samt antalet nystartade företag och antalet enhörningar¹ inom försvarssektorn.

Sverige bör, i förhållande till vår storlek, ligga i paritet med övriga framträdande försvarsindustrinationer inom EU på samtliga av dessa indikatorer. Det är en tidskritisk utmaning inför 2030.

Försvarsexport och internationell materielsamverkan är av strategisk betydelse

I tider av instabilitet i omvärlden har behovet av internationella materielsamarbeten vuxit och det finns numera tydligare utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska skäl för statlig försvarsexport. Detta är också de alltmer framträdande skälen för svenska staten att vilja genomföra exportaffärer mellanstatligt. Svenska staten har i dag ett tydligare intresse av att skapa och upprätthålla försvars- och säkerhetspolitiska relationer till andra stater, inte minst inom EU och Nato.

Sverige ska, i likhet med andra betydande försvarsindustrinationer i Europa, stärka exporten till och samverkan med allierade och partners. En sådan inriktning lägger grund för tillitsfulla, långsiktiga bilaterala relationer samt skapar tillväxt och sysselsättning. För att uppnå detta krävs ett stärkt statligt stöd till försvarsexporten i Sverige, motsvarande de försvarsindustristrategier som lanseras av europeiska allierade. På detta sätt stärks Sveriges position som framträdande försvarsindustrination och internationell samarbetspartner.

Ett starkt industriellt och tekniskt samarbete med andra allierade och partners skapar ömsesidiga beroenden som i sig är en del av vår säkerhetspolitik. När svenska företag samverkar med utländska partners binds leveranskedjor och teknologier samman på ett sätt som minskar risken för att flödet av varor, komponenter och tjänster bryts i kris eller krig. Sådana ömsesidiga beroenden är sundare och stabilare än ensidiga beroenden, de skapar incitament för fortsatt samarbete och gemensamt ansvarstagande.

Försvarsexport och internationell samverkan är således en central förutsättning för att uppnå det övergripande målet att stärka Sveriges position som framstående försvarsindustrination och att

¹ Termen enhörning (unicorn) används som beteckning på privatägda startup-företag som värderas till över 1 miljard amerikanska dollar (cirka 10 miljarder SEK).

trygga den gemensamma säkerheten. Exporten bidrar till försörjningen av allierade och partners och därmed till Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska mål.

Försvarsföretag verkar på en internationell försvarsmarknad vilken präglas av kraftigt ökad efterfrågan med betoning på hög innovationstakt, försörjningssäkerhet och leveransförmåga. Marknadspotentialen är betydande, liksom möjligheter till gemensamma materielprojekt och innovationssamarbeten, samtidigt som konkurrensen ökar.

Utredningen konstaterar att den nuvarande omfattningen av svensk försvarsexport och internationell samverkan på sikt är otillräcklig, i en tid av starkt expanderande internationella marknader. Sverige som försvarsindustrination riskerar att marginaliseras över tid. Sverige bör maximera försvarsexport till och samverkan med allierade och partners, inom ramen för utrikes- och säkerhetspolitiken samt exportkontrollregelverket. Det är angeläget att svenska försvarsföretag bibehåller eller ökar sina marknadsandelar på dessa starkt expansiva marknader, såväl vad gäller de större systemen som nya teknologier, inklusive rymddomänen. Utmaningen är betydande och ett strategiskt utformat och samlat statligt främjande är en nödvändig förutsättning för framgång.

Den nuvarande utformningen och omfattningen av statens främjande är otillräcklig för att uppnå dessa mål och förmår inte möta behovet av en markant ökad internationell samverkan. Ett kvalitativt och kvantitativt språng krävs, med största möjliga utväxling av tillgängliga resurser på kortast möjliga tid.

6.1.2 Statens exportrelaterade verksamhet behöver stärkas

Exportfrämjandet behöver tydliggöras, breddas och fördjupas

Statens främjande av försvarsexport behöver tydliggöras, breddas och fördjupas i minst tre olika avseenden, för att möta marknadens starkt ökade komplexitet.

För det första behöver det samlade exportfrämjandet präglas av betydande flexibilitet och anpassas till hela bredden av försvarsexporten, omfattande såväl de strategiska materielområdena och de väl-etablerade systemen till de mindre, innovativa och entreprenörs-

drivna företagen med nya teknologier men med begränsad erfarenhet av den internationella försvarsmarknaden.

För det andra behöver främjandet omfatta hela bredden av internationell samverkan, omfattande handel, investeringar, strategiska materielsamarbeten samt innovation. Behovet av ett gemensamt agerande med allierade på tredjelandsmarknader kommer att öka och ställer nya krav på främjandets utformning.

För det tredje behöver främjandet ske i nära samverkan med hela den svenska resursbasen, inklusive expanderande svenska försvarsmarknadskluster, omfattande näringsliv, akademi samt regionala och lokala aktörer. Dessa kluster ska ges fullt stöd i den intensifierade ansvarsfulla internationaliseringen och därmed skapa största möjliga samhällsnytta, med bred geografisk spridning i Sverige. Sammantaget ställer detta nya krav på utformningen och genomförandet av de statliga insatserna.

Den statliga försvarsexporten behöver tydliga former

Utöver ett utvidgat behov av direkt exportstöd till försvarsföretag ökar behovet av att kunna hantera fler affärer mellanstatligt. Gemensamma eller koordinerade upphandlingar blir allt vanligare och det etableras nya strukturer och incitament för samarbeten inom EU och Nato. Sverige saknar i dag tydliga former för statlig försvarsexport. Detta begränsar förutsättningarna för att effektivt möta allierades och partners önskemål och behov, och minskar möjligheterna att nå exportframgångar. Det finns därför starka säkerhets- och försvarspolitiska skäl för en systematiserad ordning.

Stärkta satsningar är samhällsekonomiskt motiverade

Omfattningen av statens engagemang och finansiering av handelsfrämjandet har varit föremål för överväganden alltsedan detta formulerades för 120 år sedan.² Som regeringen påpekat vid flera tillfällen ska det alltid finnas tydliga och påvisbara skäl för en statlig finansiering av exportstöd och främjande. Utredningen menar att försvarsmarknadens karaktär med statliga kunder, säkerhetspolitiska intressen utöver rent marknadsmässiga överväganden och

² SOU 1906:2 *Nya organisationer af utrikesdepartementet, diplomaten och konsulatväsendet.*

bred samhällsnytta sammantaget ger sektorn en särställning. Ingen annan sektor präglas i lika stor utsträckning av marknadsimperfectioner. En statlig intervention på marknaden genom strategiska främjandeinsatser är en nödvändig förutsättning för de i övrigt starkt konkurrenskraftiga och innovativa svenska försvarsföretagens fortlevnad. Samhällsnyttan är betydande med god geografisk spridning av arbetstillfällen och tillväxt. Handel och investeringar leder till nödvändig stärkt produktivitet inom försvarssektorn. De samhälls-ekonomiska effekterna har redovisats i avsnitt 3.5.2.

6.1.3 Ett samlat och offensivt agerande är tidskritiskt

Utredningen konstaterar att det nuvarande statliga främjandet präglas av fragmentering, reaktivitet, bristande resurser och en osäkerhet kring hur insatserna bör utformas. Inom handelsfrämjandet har försvarsexporten kommit att särbehandlas i förhållande till andra sektorer.

De statliga aktörerna och försvarsföretagen har under ett decennium haft att hantera nedläggningsbeslutet av Försvarsexportmyndigheten, vars verksamhet enligt Statskontoret bidrog till en ambitionshöjning, ökad transparens och tydligare rollfördelning.

Det är därmed av stor vikt att skapa ett affärsnära, konkurrenskraftigt och långsiktigt främjande av den svenska försvarsexporten, omfattande innovation, internationella försvarsmaterielsamarbeten, handel och investeringar, med tillvaratagande av hela den svenska resursbasen. Vi står inför en historisk och tidskritisk utmaning för vilken vi inte är fullt rustade. Det kräver att strukturen, samordningen och målbilden för statens insatser tydliggörs och stärks.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ett första samlat svenskt försvarsexportinitiativ lanseras under 2026. Målet är att stärka statens insatser för att möta marknadens ökade behov, till nytta för svenska intressen och för gemensam säkerhet med allierade och partners. Avsikten är att försvarsexportinitiativet ska utgöra ett stöd vid implementeringen av de strategier som regeringen presenterat under senare år, däribland försvarsindustristrategin, den strategiska inriktningen för försvarsinnovation, försvars- och säkerhetsstrategin för riksdagen och utrikeshandelsstrategin.

Lanseringen av det föreslagna försvarsexportinitiativet är tidskritiskt och ska möta försvarsföretagens historiskt stora möjligheter och utmaningar på de internationella marknaderna. Initiativet syftar till att anpassa det statliga främjandet på försvarsexportområdet utifrån den betydligt förstärkta hotbild som föreligger och behoven som alliansmedlem. Initiativet blir en viktig del i det svenska bidraget till att stärka EU:s försvarsberedskap inför 2030.

Det föreslagna försvarsexportinitiativet syftar till att mobilisera alla tillgängliga resurser till stöd för försvarsexport och internationell samverkan. Sveriges försvarsindustri är som tidigare konstaterats en strategisk tillgång för vår nation, våra allierade och partners. Sverige ska ta sitt fulla ansvar för vår gemensamma säkerhet. En samlad försvarsexportsatsning kommer att vara av stor vikt för hela sektorn, inte minst för att stärka exportmöjligheterna för små och medelstora företag och bidra till framtagning och tillämpning av nya teknologier.

Det föreslagna försvarsexportinitiativet etablerar en systematiserad ordning för det statliga exportstödet och främjandet, inklusive former för statlig försvarsexport och försvarsindustriellt samarbete. Initiativet omfattar en svensk kraftsamling med operativa förslag under perioden 2026–2030 för att skapa en tydlig struktur, samordning och långsiktighet, affärsnära och offensiv inriktning, största möjliga utväxling av resursbasen samt stärkt exportfinansiering. Författningsförslag och budgetmässiga förstärkningar bör genomföras under 2026.

6.2 En tydlig struktur

Förslag

- Presentera årligen, eller vid behov, en strategisk inriktning för statens samlade arbete med försvarsexport.
- Tydliggör statens arbete med försvarsexport för riksdagen.
- Tydliggör uppdragen till försvarsmyndigheterna och reglera formerna för deras arbete med försvarsexport samlat i en ny förordning.
- Tydliggör kriterierna för avgiftsuttag för exportstöd och ta bort möjligheten att ta ut ansökningsavgift.

Skäl för förslagen

Som konstaterats är det statliga främjandet på försvarsexportområdet präglad av fragmentering, reaktivitet, bristande resurser och en osäkerhet kring hur de statliga insatserna bör utformas. För att möta ökade ambitioner inom försvarsexportområdet behövs en tydlig struktur som omfattar alla delar av detta arbete, vilket bland annat inkluderar generella och riktade främjandeåtgärder, ett operativt exportstöd, ett proaktivt analys- och prioriteringsarbete och den statliga försvarsexporten. En strategisk inriktning bör formuleras och tillräckliga resurser tillföras. Samordning mellan berörda aktörer är av största vikt.

Utredningen kan konstatera att sedan nedläggningen av Försvarsexportmyndigheten 2015 har statens exportrelaterade verksamhet bedrivits i minskad omfattning och med minskade resurser samtidigt som efterfrågan på försvarsmateriel och mellanstatliga samarbeten och affärer har ökat. Främjandearbetet inom försvarsmyndigheterna har bedrivits i begränsad omfattning. Det strategiska arbetet med att analysera och prioritera har fått stå tillbaka. Tillgängliga resurser har lagts på det efterfrågestyrd och reaktiva exportstödet och på att hantera krav på mellanstatliga affärer, ibland med kort varsel och ofta alltför sent. Det saknas en helhetssyn på arbetet och en samlad styrning.

För att möta dagens och morgondagens behov behövs en kraftig förstärkning av statens insatser. Mål och inriktning för myndigheters arbete behöver anpassas löpande efter rådande omvärldsläge. Försvarsdepartementets roll och uppgifter behöver tydliggöras och stärkas. Uppdraget till FMV behöver vidgas och ges större utrymme inom organisationen. Betydligt mer fokus behöver läggas på ett proaktivt analys- och prioriteringsarbete. Försvarsmakten behöver få ett självständigt ansvar för exportverksamhet, och denna verksamhet behöver integreras i Försvarsmaktens huvuduppgift. FOI:s roll i analysarbetet behöver tydliggöras. Formerna för arbetet behöver ges en tydlig inramning genom kompletterande bestämmelser till myndigheternas instruktioner. Det behövs en nära och tät dialog såväl inom staten som mellan stat och bransch. Kopplingen till statens näringslivsfrämjande arbete behöver förstärkas, med hänsyn taget till försvarsexportens unika förutsättningar.

6.2.1 Styr strategiskt för ökad förutsägbarhet

Utredningen konstaterar i kapitel 3 att försvarsexport är en politisk fråga. Hur staten ska arbeta med exportfrämjande, exportstöd till enskilda försvarsföretag och statlig försvarsexport är i allra högsta grad frågor av politisk karaktär. Givet den säkerhetspolitiska betydelsen av en fortsatt stark försvarsindustriell bas i Sverige och önskan om mer utvecklade försvarsmaterielsamarbeten med allierade och parter ser utredningen behov av en mer strategisk styrning av statens samlade försvarsexportverksamhet.

En strategisk inriktning

Försvarsexportverksamheten präglas av snabbriklighet och oförutsägbarhet. Det kan vara svårt, för att inte säga omöjligt, att förutse vilka exportmöjligheter som kan komma att uppstå. För att möta och hantera denna situation är det angeläget att berörda myndigheter har en strategisk inriktning att utgå från.

Försvarsexportverksamheten, och särskilt den statliga försvarsexporten, är politisk till sin natur. För att verksamheten ska kunna inriktas på det sätt som ger bäst nytta för Sverige behöver flera olika intressen vägas samman. De försvars- och säkerhetspolitiska intres-

sena behöver vägas samman med utrikespolitiska intressen, men även med näringslivs-, forsknings- och arbetsmarknadspolitiska intressen. Intressena är beroende av omvärldshändelser och därför föränderliga både på kort och lång sikt. För att myndigheterna ska kunna bedriva sitt arbete effektivt och på ett relevant sätt behövs en nära dialog med den politiska nivån. Utredningen föreslår därför att regeringen årligen, eller löpande efter behov, anger en inriktning för det exportrelaterade arbetet, med särskild betoning på kampanjer och statlig försvarsexport. Inriktningen kan ges i ett särskilt inriktningsdokument, i regleringsbrev eller på annat sätt. Utformningen och omfattningen på styrningen får avgöras efter behov.

För utformning av inriktningen behöver regeringen ett underlag. Det är därför angeläget att berörda myndigheter analyserar förutsättningarna och bistår regeringen med underlag på lämpligt sätt. Utredningen föreslår att FMV, Försvarsmakten och FOI får i uppdrag att ta fram underlag utifrån sina respektive ansvarsområden. Ytterligare underlag behöver tas fram av andra aktörer, såväl utlandsmyndigheter som andra aktörer inom Team Sweden. Försvarsdepartementet bör ansvara för att sammanställa underlagen från försvarsmyndigheterna och Utrikesdepartementet från utlandsmyndigheter och andra aktörer inom Team Sweden. Uppgiften att ta fram ett samlat beslutsförslag bör ligga på Försvarsdepartementet.

Utredningen har övervägt behov av en riksdagsbunden inriktning men lämnar inget sådant förslag. Däremot menar utredningen att arbetet med försvarsexport bör tydliggöras för riksdagen. Detta kan åstadkommas genom att försvarsexport läggs till som ytterligare en resultatindikator till riksdagens mål för det militära försvaret. På så sätt skulle resultatutvecklingen inom detta område belysas regelbundet inom ramen för den årliga budgetprocessen. Ett annat sätt kan vara att utveckla beskrivningen av den försvarsexportrelaterade verksamheten i de återkommande totalförsvarspropositionerna. De förslag utredningen lämnar kommer underlätta en utökad redovisning till riksdagen.

En samlad reglering i förordning

Den utökade verksamhet som utredningen föreslår involverar många aktörer, både statliga och enskilda. Var och en har sina uppdrag och roller, vilka framgår av respektive aktörs styrdokument. Utredningen föreslår att de närmare formerna för den exportrelaterade verksamhet som försvarsmyndigheterna (FMV, Försvarsmakten och FOI) bedriver ska regleras i en separat förordning, förordning om exportverksamhet på försvarsområdet. Avsikten är att denna förordning ska utgöra ett komplement till respektive myndighets instruktion.

Fördelarna med en samlad reglering är flera. De mest uppenbara fördelarna handlar om ökad transparens och förutsägbarhet. Att formerna samlas i ett enda styrdokument tydliggör att verksamheten ska bedrivas över myndighetsgränserna och ger verksamheten ökad status och vikt. Berörda myndigheter, försvarsföretag, allmänhet och övriga intressenter i Sverige ges tydlig och samlad information om formerna för statens insatser på försvarsexportområdet. De direkta åtgärder som blir resultatet av arbetet enligt förordningen kommer, på samma sätt som i dag, vara mer eller mindre offentliga. Vissa åtgärder kommer omfattas av sekretess och andra kommer tillkännages i publika sammanhang.

Kompletterande bestämmelser om hur myndigheter ska bedriva viss verksamhet ges inte sällan i särskilda förordningar. En sådan författningsteknisk lösning möjliggör att mer detaljerad reglering av en verksamhet än vad som kan åstadkommas inom en instruktion. Det möjliggör även att verksamhet som utförs av flera myndigheter kan regleras samlat i en och samma förordning. För Försvarsmaktens del ges kompletterande instruktioner bland annat i förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet och i förordning (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter. Som exempel på förordningar som riktar sig till flera myndigheter kan nämnas förordning (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift, som riktar sig till Försäkringskassan, Skatteverket och Trafikverket.

Innehållet i den föreslagna förordningen beskrivs områdesvis i detta kapitel och paragrafvis i kapitel 9.

Förordningens tillämpningsområde

Utredningen föreslår att det i förordningen preciseras vilken exportverksamhet som myndigheterna ska utföra, och att detta benämns som samordning, analys och prioritering, exportfrämjande, exportstöd, exportkampanj och statlig försvarsexport. Vidare bör regleras att verksamheten utgör ett strategiskt arbete som ska bedrivas affärsnära i syfte att främja, stödja och bedriva export på försvarsområdet till nytta för Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen. Eftersom det är angeläget att verksamheten hålls inom de begränsningar som exportkontrollregelverket innebär bör detta anges särskilt.

Förordningen bör också innehålla en erinran om att verksamheten inriktas närmare av regeringen, genom särskilda regeringsbeslut, och av Regeringskansliet genom Försvarsdepartementet. Avsikten från utredningens sida är, såsom beskrivs tidigare i detta avsnitt, att regeringen årligen, eller vid behov, ska ange en strategisk inriktning för verksamheten. Försvarsdepartementets möjligheter att inrikta verksamheten närmare ska ske inom ramen för denna strategiska inriktning.

De verksamhetsgrenar som omfattas av förordningen behöver definieras. Utredningen föreslår att *exportfrämjande* definieras som aktiviteter som genomförs av berörda försvarsmyndigheter i syfte att stärka generella möjligheter till export på försvarsområdet. *Exportstöd* bör definieras som aktiviteter som genomförs i syfte att stärka ett företags specifika möjligheter till en exportaffär och *exportkampanj* som aktiviteter som genomförs i syfte att stärka möjligheter till en specifik exportaffär på försvarsområdet som är av särskild strategisk betydelse för svenska försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

Exempel på främjandeaktiviteter är utställning vid mässor och att hålla föreläsningar i försvarsexportrelaterade frågor som inte genomförs specifikt i syfte att stödja en viss exportaffär. Andra exempel kan vara att visa upp materiel och informera om det svenska försvarsexportarbetet i avsikt att skapa relationer och bygga samarbeten med andra länder. Exportstöd avser framför allt åtgärder som staten vidtar som referenskund, såsom förevisning av materiel och utlämning av operatörsinformation och uppgifter om produktvalidering. Andra exempel på aktiviteter kan vara förhandling och ingående av internationella överenskommelser avseende samarbete

med annan stat gällande exempelvis utbildning, utveckling och erfarenhetsutbyte avseende aktuellt materielsystem. Inom en exportkampanj kan samma typ av aktiviteter genomföras som inom exportstödet. Bestämmelsen utesluter inte att exportstöd kan beviljas och genomföras även under pågående kampanj, om aktiviteten bedöms kunna avgiftsfinansieras.

Förordningen bör också tydliggöra vad som avses med export, då detta sätter ramar för förordningens tillämpningsområde. Utredningen föreslår att detta uttrycks genom att det införs en definition av begreppet *statlig försvarsexport*. Definitionen bör hållas nära nuvarande avgränsning av de försäljningsuppdrag som FMV har i sin instruktion. Utredningen föreslår därför en definition som innebär att statlig försvarsexport avser försäljning eller upplåtelse av materiel och tillhörande, eller därmed förknippade, tjänster på försvarsområdet som svenska staten genomför till annan stat. Detta innebär således att uppdraget i förordningen till FMV inte omfattar annan överlåtelse än försäljning. Byte och gåva (donation) ingår alltså inte. Däremot ingår upplåtelseformerna hyra och leasing. Hantering av annan överlåtelse än försäljning till annan stat kräver därför särskilda myndighetsuppdrag till berörda myndigheter. Förordningen omfattar således inte överlåtelser som regleras i förordning (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten. Förordningen omfattar heller inte försäljning eller upplåtelse av materiel som inte sker på export. För sådan överlåtelse gäller förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Nu föreslagna förordning utgör *lex specialis* i förhållande till befintliga förordningar.

Med begreppet tillhörande tjänster avser utredningen sådana tjänster som levererande försvarsföretag tillhandahåller. Med förknippade tjänster avser utredningen statliga tjänster som staten tillhandahåller till köpande stat.

Den föreslagna förordningen skapar inga civila rättigheter och skyldigheter för enskilda, såsom exporterande eller levererande företag. Det finns därför inget krav på att beslut enligt förordningen ska vara överklagbara.³ Utredningen föreslår att förord-

³ Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger var och en rätt till domstolsprövning av bland annat civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6.1). Om ett beslut innefattar en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter, följer enligt konventionen en rätt till dom-

ningen tillförs en bestämmelse om att beslut enligt förordningen inte får överklagas.

Verksamhet inför och vid höjd beredskap

Vid höjd beredskap kan behövas en annan inriktning av myndigheternas exportverksamhet, eller en annan prioritering av dessa arbetsuppgifter i förhållande till övriga arbetsuppgifter. För att regeringen ska kunna besluta om sådan förändrad styrning behöver regeringen ett underlag från berörda myndigheter.

FMV har, enligt förordning om statliga myndigheters beredskap, vissa uppgifter inför och vid höjd beredskap. Myndigheten är dock inte beredskapsmyndighet och omfattas inte av förordningens bestämmelser om lägesbild eller om rapportering och annan informationsskyldighet till regeringen.⁴ Myndigheten har inte heller, i sin instruktion, någon uppgift att lämna information till regeringen vid höjd beredskap på motsvarande sätt som Försvarsmakten har.⁵ I instruktionen finns däremot en bestämmelse som innebär att FMV ska ta hänsyn till de särskilt brådskande förhållanden som kan uppkomma vid höjd beredskap och mobilisering samt i fredstid när Sveriges territoriella integritet ska hävdas.⁶

Utredningen föreslår att FMV, i föreslagen förordning, uppdras att lämna den information som regeringen behöver för att kunna prioritera och fördela resurser för verksamheten. För att kunna lämna ett samlat underlag behöver FMV samverka med övriga berörda myndigheter.

Tydligare kriterier för avgiftsuttag

Utredningen konstaterar i kapitel 4, avsnitt 4.3.4, att det behövs tydliga kriterier för uttag av avgift inom försvarsexportverksamheten. Avgift bör enbart tas ut för exportstöd som utgör uppdragsverksamhet. För att åstadkomma detta behöver åtgärder inom försvarsexport-

stolsprövning av beslutet. I svensk rätt regleras rätten att överklaga förvaltningsmyndighets beslut av 41 § förvaltningslagen (2017:900). Ytterst är det Högsta förvaltningsdomstolens praxis kring förvaltningslagens tillämpning som i det enskilda fallet blir vägledande för bedömningen av överklagbarhet.

⁴ 12 och 22 §§ förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁵ 5 § tredje stycket förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

⁶ 1 § andra stycket förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

verksamheten särskiljas och renodlas. I föreslagen förordning finns en uppdelning i olika verksamhetsgrenar. Vilka aktiviteter som specifikt hänför sig till respektive verksamhetsgren behöver avgöras av beslutande myndigheter i det enskilda fallet, utifrån de principer som beskrivs i detta betänkande och de närmare instruktioner som regeringen kan komma att ge i sin strategiska inriktning för verksamheten.

För att tydliggöra avgiftssättningen föreslår utredningen att det i den nya förordningen föreskrivs att avgift alltid ska tas ut för exportstöd, som utgör uppdragsverksamhet, och att avgiften ska tas ut efter att stödet genomförts. Avgiften ska motsvara full kostnadstäckning och myndigheterna ska få disponera avgiftsintäkterna. Full kostnadstäckning innebär att såväl direkta som indirekta kostnader ska tas ut, såsom personallöner, administrativa kostnader och kostnader för användning av materiel och lokaler. I avgiften ska även inräknas kostnader för att bedöma att exportstöd kan beviljas.

Utifrån den beskrivning Försvarsmakten lämnat om nuvarande avgiftsberäkning framkommer att myndigheten differentierar avgiften med hänsyn till om verksamheten även bidragit till Försvarsmaktens operativa förmåga. Utredningen bedömer att denna ordning bör bestå, men beslutas på andra grunder. I den mån en genomförd aktivitet även fyllt ett annat syfte vid sidan av exportstödet, bör avgiften beräknas utifrån hur stor andel av aktiviteten som anses belöpa på exportstödet. Denna andel beräknas utifrån målet om full kostnadstäckning.

Utredningen föreslår även att en renodlad ansökningsavgift inte ska tas ut. Avgift ska alltså inte tas ut för myndigheternas prövning av en förfrågan om exportstöd, om prövningen utfaller negativt. Ett avskaffande av ansökningsavgiften för exportstöd bör förenkla myndigheternas administration, tydliggöra statens intresse av att stödja försvarsexport, inklusive för små och medelstora företag, och bidra till högre samhällsekonomisk effektivitet. Den minskning av intäkterna som detta kan medföra bedöms som marginell.

Enligt dagens ordning är det FMV som debiterar sökande försvarsföretag ansökningsavgift och avgift för genomförande av exportstöd. Utredningen anser att det är lämpligt att hålla samman debiteringen och föreslår därför att FMV även fortsättningsvis ska ansvara för en samlad debitering.

Utredningens förslag innebär i stora delar att avgiftssättning sker på samma sätt som i dagens ordning, men att styrningen för-

tydligas. Ansvaret för att beskriva och ange kriterier för avgiftssättningen flyttas från myndigheterna till regeringen. På så sätt tydliggörs förutsättningarna för avgiftsuttaget och transparensen och rättssäkerheten ökar.

6.2.2 Tydliggör uppdragen till försvarsmyndigheterna

Försvarsmyndigheternas uppgifter med avseende på försvarsexport är knapphändigt beskrivna i respektive myndighets instruktion. Uppgifterna bör tydliggöras och ges samlat i den förordning som utredningen föreslår.

Försvarets materielverk

Samordning och information

FMV bör ges ett utvidgat och förtydligat uppdrag med avseende på försvarsexport, som inbegriper ett samordningsansvar för den gemensamma försvarsexportverksamhet som utredningen föreslår att försvarsmyndigheterna ska genomföra.

Myndigheten bör även fortsatt ansvara för att hålla samman hanteringen av exportstöd och kommunicera med de försvarsföretag som önskar ta del av sådana åtgärder från statens sida. Det bör dock bli tydligare att exportstödet utgör en uppdragsverksamhet. Utredningen föreslår därför att uppgiften formuleras som att FMV ska hantera förfrågningar om exportstöd. Vidare föreslår utredningen att det ska bli obligatoriskt för myndigheten att informera om att exportstödet genomförs mot kostnadsersättning och presentera ett preliminärt ersättningsbelopp för önskad aktivitet.

Däremot föreslår utredningen att dagens ordning med uppdrag från FMV till Försvarsmakten och FOI ska utmönstras och ersättas av ett självständigt ansvar för respektive myndighet att delta i försvarsexportverksamheten. Vilka stödaktiviteter som kan genomföras av respektive myndighet, den närmare avgränsningen av och preliminär kostnadsersättning för dessa bör hanteras av myndigheterna i dialog. För att förtydliga detta förhållningssätt, vilket överensstämmer väl med hur myndigheterna arbetar i praktiken i dag, föreslår utredningen att det i föreslagen förordning införs

dels bestämmelser som anger myndigheternas uppgifter, dels bestämmelser om samverkan dem emellan och med andra berörda aktörer. Vid oenighet eller tveksamhet kring innebörden av respektive myndighets uppdrag finns alltid möjlighet att lyfta frågan till regeringen för tydligare styrning. Utredningen betonar vikten av att frågan om hur försvarsexportverksamheten ska bedrivas sker i dialog med uppdragsgivaren, i den utsträckning som behövs.

Statlig försvarsexport

Liksom i dag bör FMV ha till uppgift att förhandla om och ingå avtal om statlig försvarsexport, efter bemyndigande från regeringen. För att förtydliga myndighetens ansvar för detta föreslår utredningen att det regleras i föreslagen förordning att förfrågan om statlig försvarsexport hanteras av FMV. Om en förfrågan, från annan stat eller mellanfolklig organisation, inkommer till staten på annat sätt, till exempel via ett statsråd, försvarsmaterieldirektören (NAD) eller defence policy direktor (DPD) ska förfrågan överlämnas till myndigheten.

Den uppgift FMV har att företräda staten vid statlig försvarsexport är formulerad i myndighetens instruktion på ett sådant sätt att den indikerar att dagens ordning är anpassad för försäljning genom internationella överenskommelser, det vill säga folkrättsligt bindande avtal.⁷ Då det kan tänkas att vissa affärer om statlig försvarsexport bättre lämpar sig för en nationell, civilrättslig reglering bör uppgiften uttryckas på ett sätt som även inkluderar ett sådant avtalsförhållande. Utredningen anser att det, som huvudregel, bör krävas bemyndigande eller uppdrag till myndigheten att ingå även civilrättsligt förpliktande avtal om statlig försvarsexport. För försäljning eller upplåtelse av materiel som inte längre behövs för Försvarsmaktens verksamhet eller som blivit obrukbar hos Försvarsmakten, menar utredningen att FMV bör få ett generellt bemyndigande från regeringen i föreslagen förordning att ingå internationella överenskommelser, i den mån detta inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Om avtalet ingås som ett civilrättsligt avtal krävs inget ytterligare bemyndigande då detta får anses följa av 1 a § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

⁷ Jfr 1 b § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

FMV har, enligt 1 § i sin instruktion, i uppgift att genomföra upphandling för Försvarsmaktens behov. Myndigheten har däremot inte som utpekad uppgift, i instruktionen, att genomföra upphandling i exportsyfte. Även om uppdrag till FMV att genomföra statlig försvarsexport, inklusive upphandling, ges i varje enskilt fall menar utredningen att det bör förtydligas i föreslagen förordning att FMV ansvarar för sådan upphandling och därmed har det som sin uppgift.

Vidare föreslår utredningen att det uttryckligen ska regleras att myndigheten har ansvar för att förvalta ingångna avtal om statlig försvarsexport. Med detta avser utredningen både de avtal som ingås med köpande stat och de som ingås med levererande försvarsföretag, i syfte att möjliggöra statens åtagande gentemot köpande stat.

Kampanjer, analys och exportfinansiering

FMV kommer även fortsatt ha ett stort ansvar för exportkampanjer. Här föreslår dock utredningen att beslut om att inleda, och avsluta, en statlig kampanj ska fattas av Försvarsdepartementet.

Den största utökningen av myndighetens ansvar som utredningen föreslår sker inom områdena analys och exportfinansiering. I dessa delar ser utredningen stora behov av utökade och nya arbetsätt. För detta behöver FMV stöd av övriga berörda myndigheter, såsom Försvarsmakten, FOI, EKN och SEK.

Organisation och resurssättning

Givet önskad ambitionshöjning inom försvarsexportområdet det angeläget att den samlade verksamheten tillförsäkras tillräckliga resurser inom myndigheten och integreras i verksamheten på ett lämpligt sätt. En integrerad exportverksamhet kräver en tydlig styrning till undvikande av interna konflikter mellan myndighetens olika uppdrag. Givet den föreslagna förstärkningen av myndighetens försvarsexportverksamhet är det lämpligt att överväga chefsansvaret för denna verksamhet. För att möjliggöra ett effektivt resultat är det angeläget att befintliga resurser, vid varje tillfälle, används på det sätt som samlar ger bästa utfall. Även detta behov behöver beaktas vid utformningen och organiseringen av verksamheten vid myndigheten.

Försvarsmakten

Självständigt ansvar

Försvarsmakten bör ges ett utvidgat och självständigt ansvar för att, gemensamt med FMV och i viss mån FOI, delta i försvarsexportverksamhet. För Försvarsmaktens del handlar det framför allt om att genomföra exportstöd och delta i kampanjarbete, men även att bidra med kunskap och erfarenheter till ledning för det analys- och prioriteringsarbete som FMV föreslås ansvara för.

Försvarsmakten bör även fortsatt ha en roll i genomförandet av eftermarknads- och utbildningsinsatser inom ramen för ingångna avtal om mellanstatliga affärer. Det kan bland annat omfatta utbildning, systemintegration, tekniskt stöd och operativ återföring av erfarenheter till exportkunder. Ett systematiserat och utökat ansvar för detta skulle stärka Sveriges samlade erbjudande vid mellanstatliga affärer, samtidigt som kunskap och erfarenhet skulle återföras till det nationella försvaret.

Del av myndighetens huvuduppgift

För att möjliggöra en utökad försvarsexportverksamhet vid Försvarsmakten menar utredningen att försvarsexport behöver ses som en integrerad del av Försvarsmaktens huvuduppgift.⁸ Utredningen föreslår en justering av myndighetens instruktion⁹ i syfte att åstadkomma detta. Förslaget innebär att nuvarande bestämmelse i 23 § upphävs. I stället införs ett tillägg i 12 § som anger att Försvarsmakten, med myndighetens befintliga förmåga och resurser, ska kunna delta i försvarsexportverksamhet. Myndighetens uppdrag avseende försvarsexport jämföras därmed med myndighetens uppdrag att lämna stöd till civil verksamhet.

På samma sätt som för FMV finns risk för att försvarsexportverksamheten kan komma i konflikt med övrig verksamhet inom myndigheten, och därmed påverka myndighetens operativa förmåga. Utredningen föreslår därför att det i föreslagen förordning om exportverksamhet på försvarsområdet preciseras under vilka förutsättningar Försvarsmakten ska delta i exportverksamhet enligt

⁸ Med huvuduppgift avser utredningen de uppgifter som anges i de tolv bestämmelser som finns under rubrik *Huvudsakliga uppgifter* i Försvarsmaktens instruktion.

⁹ Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

förordningen. Skyldigheten för Försvarsmakten bör, enligt utredningens uppfattning, inträda om den har resurser som är lämpliga och det inte allvarligt försämrar dess operativa förmåga.

Beslut om deltagande bör fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren har utsett till beslutsfattare. I den mån det är möjligt att bedöma att viss typ av verksamhet kan genomföras utan att det allvarligt försämrar myndighetens operativa förmåga så bör ett beslut om detta kunna fattas på generell nivå. Åtgärder som tar mindre resurser i anspråk bör således kunna beslutas om generellt, medan större aktiviteter inom ramen för exportstöd och exportkampanjer sannolikt behöver beslutas om i varje enskilt fall.

Totalförsvarets forskningsinstitut

FOI omfattas av den exportstödjande verksamheten enligt dagens ordning och bör även fortsättningsvis ha en roll i detta sammanhang. Såvitt utredningen erfarit så har myndighetens roll, på senare tid, främst varit att bistå FMV med analysunderlag. Myndigheten har däremot inte genomfört direkta exportstödjande aktiviteter. Utredningen bedömer att myndighetens uppdrag som forskningsinstitut, med fokus på forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete, medför att dess roll inom försvarsexportverksamheten naturligen bör vara mer inriktad mot analysverksamhet än mot övriga delar. Utredningen ser dock inte skäl att föreslå en inskränkning i föreslagen förordning av myndighetens uppgifter inom försvarsexportverksamheten, utan menar att myndighetens uppdrag bör uttryckas på samma sätt som för Försvarsmakten.

När det gäller beslut om deltagande i verksamheten har utredningen övervägt behov av att föreslå samma ordning som för Försvarsmakten, det vill säga att reglera kriterier och mandat för beslut om deltagande i föreslagen förordning. Utredningen ser dock inte samma behov av en sådan reglering för FOI:s del, då uppgifter inom försvarsexportverksamheten inte riskerar komma i konflikt med övrig verksamhet inom myndigheten på det sätt som kan ske inom Försvarsmakten.

6.3 Samordning och långsiktighet

Förslag

- Inrätta ett nytt tematiskt område inom Team Sweden med uppdrag att främja försvarsexport, *Team Sweden Defence & Security*, och involvera för försvarsexport berörda aktörer i nätverket.
- Säkerställ att Business Swedens uppdrag inom handelsfrämjandet förstärks med avseende på försvarsexport.
- Inkludera exportfrämjande i försvarsmyndigheternas uppdrag genom föreslagen förordning.
- Ge Försvarets materielverk ett författningsreglerat samordningsansvar för försvarsexportverksamheten inom försvarssektorn. Inför krav på samverkan mellan berörda myndigheter i föreslagen förordning om exportverksamhet på försvarsområdet och i regleringsbrev till Exportkreditnämnden.
- Ge Försvarets materielverk i uppdrag att etablera företagsnätverk för upphandlingar inom EU och Nato i samverkan med bland andra Business Sweden.
- Etablera en struktur för arbetet med exportkampanjer och statlig försvarsexport genom föreslagen förordning om exportverksamhet på försvarsområdet.
- Genomför analyser som underlag för fortsatt arbete och bedömning av måluppfyllnad.
- Förstärk Regeringskansliets organisation med ett kansli till samordnarfunktionen vid Utrikesdepartementet samt med en exportsamordnande funktion vid Försvarsdepartementet, nära länkad till försvarsmaterieldirektören.
- Stärk försvars- och säkerhetsgruppen med strategiska land- och kampanjspecifika grupper på beslutsfattande nivå.

Skäl för förslagen

Främjandet av försvarsexport och internationellt försvarssamarbete omfattar en större grupp aktörer och präglas av komplexitet och bristande samordning. Försvarsexporten bör genomgående prioriteras i det främjande som omfattas av utrikeshandelsstrategin. För detta behövs ett utvecklat samarbete inom Regeringskansliet, med ökade former för samordning mellan Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. Det samordningsuppdrag Business Sweden har behöver förstärkas till att även omfatta försvarsexport, i nära samverkan med FMV. Arbetet inom nätverket Team Sweden behöver utökas och inriktas mot försvarsexport.

Etablerade strukturer och tillräckliga resurser är nödvändiga komponenter i det statliga arbetet med att stödja försvarsexport. Ett effektivt och verkningsfullt statligt stöd förutsätter ett utvecklat samarbete mellan stat och industri och mellan berörda myndigheter och departement.

6.3.1 Prioritera försvarsexport inom handelsfrämjandet

Etablera Team Sweden Defence & Security

Team Sweden arbetar för att främja svensk export och investeringar i Sverige. Konceptet lanserades för 10 år sedan och utgör en framgångsrik modell för samverkan mellan regering, myndigheter, näringsliv och andra aktörer i syfte att stärka svenska företag på exportmarknaderna. För ett framgångsrikt näringslivsfrämjande krävs ett målinriktat stöd genom alla de aktörer och utlandsmyndigheter som ingår i Team Sweden-samarbetet.¹⁰

För närvarande sker samordning inom sju tematiska områden: *Agriculture & Food, Cultural & Creative Industries, Life Science, Energy, Mining, Tech* och *Smart Cities*.

Behovet av långsiktighet och tydliga prioriteringar inom försvarsektorn gör det nödvändigt att etablera ett nytt tematiskt samarbetsområde inom Team Sweden med uppdrag att främja försvarsexport, *Team Sweden Defence & Security*.

¹⁰ Prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 24 s. 81.

Givet sektorns särställning föreslås att *Team Sweden Defence & Security* leds av Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, med avrapportering till en statssekreterargrupp för försvarsexport.

Utvidga nätverket med berörda aktörer

För största möjliga utväxling av arbetet behöver Team Sweden få ett brett anslag. Nätverket behöver utvidgas med berörda försvarsmyndigheter och andra för försvarsexport relevanta aktörer. Genom att dessa involveras i Team Sweden skapas effektiva samarbetsstrukturer och ett ömsesidigt förstärkande arbete möjliggörs. Utredningen menar att det kommer underlätta såväl prioriteringen av försvarsexport i det främjande som omfattas av utrikeshandelsstrategin och öka genomförbarheten av försvarsexportaffärer. Inte minst i händelse av störda förhållanden är etablerade strukturer för samordning nödvändigt. Bland annat därför är det även angeläget att Kommerskollegium och Tillväxtverket ingår i nätverket, såsom sektorsansvariga myndigheter för beredskapssektorerna *Utrikeshandel* respektive *Industri, byggande och handel*. Utredningen betonar även vikten av att försvarsföretag och regionala försvarskluster omfattas av arbetet.

Följande aktörer bör involveras i det nya tematiska området: Regeringskansliet, Exportkreditnämnden, (EKN), Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Kommerskollegium, Myndigheten för civilt försvar, Rise Research Institutes of Sweden, Rymdstyrelsen, Aktiebolaget Svensk Exportkredit (SEK), Svenska institutet, Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden), Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Verket för innovationssystem (Vinnova), regionala försvars- och säkerhetskluster, regioner samt inte minst branschorganisationer.

Utöka försvarsmyndigheternas exportfrämjande verksamhet

Den exportfrämjande verksamheten behöver utvidgas inom FVM och Försvarsmakten. Det mer generella främjandet inom myndigheterna bör inriktas mot försvarssystem där det finns ett uttalat intresse från staten att bibehålla industriella förmågor eller viss

produktionskapacitet. Det handlar i första hand om de områden som pekats ut som strategiska materielområden, men regeringen kan även välja att prioritera andra materielsystem i den årliga inriktningen till myndigheterna. Utredningen föreslår att myndigheternas exportfrämjande uppdrag tydliggörs styrningsmässigt genom att verksamheten inkluderas i den förordning som utredningen föreslår.

Fastställ en målbild för 2026–2030

Det är av stor vikt att *Team Sweden Defence & Security* fastställer en målbild för 2026–2030 i form av prioriterade marknader och försvarsmaterielsamarbeten, inklusive rymddomänen, nya teknologier och försvarsinnovation. Det är av vikt för Sverige att ligga i framkant och ett framåtlutat arbete inom Team Sweden lägger nödvändig grund för nationell samordning.

Ge Business Sweden huvudansvar för försvarsexportfrämjande

Business Sweden bör ha huvudansvaret för försvarsexportfrämjande inom ramen för utrikesförvaltningens ansvarsområde, i linje med befintligt statligt uppdrag och tjänsteportfölj, och i nära samverkan med FMV. Riktlinjebrevets tre huvudområden inom exportfrämjandet anses, även med ett utökat och riktat uppdrag mot försvarsindustrin, vara relevanta:

- *Grundläggande exportservice*, exempelvis industrispecifik exportutbildning och framtagande av försvarsexporthandbok.
- *SME-programmet*, exempelvis bolagsspecifik rådgivning och exportförberedande insatser på internationella marknader.
- *Riktat exportfrämjande*, exempelvis främjandeaktiviteter som utgående och inkommande delegationsverksamhet på utvalda marknader, mässdeltagande och främjandeplattformar samt koordinering av Team Sweden.

För närvarande fokuserar Business Sweden på åtta nyckelområden där Sverige har banbrytande spetskompetens: konsumentprodukter, digital teknik, energi, industri, life science, material, transport och

livsmedel. Det rekommenderas att försvar och samhällssäkerhet lyfts fram som ett nytt och prioriterat fokusområde för Business Swedens främjandeinsatser. Detta för att markera en tydlig roll inom *Team Sweden Defence & Security* samt i relation till försvarssektorn, inklusive små och medelstora företag med nya teknologier.

Det föreslagna utökade uppdraget till Business Sweden inom försvarsområdet kan utformas på motsvarande sätt som befintligt uppdrag inom livsmedelsområdet. Business Sweden har sedan mars 2025 ett nytt regeringsuppdrag att främja exporten av svenskt livsmedel. Uppdraget syftar till att bidra till regeringens målsättning att öka självförsörjningsgraden inom livsmedelsproduktionen och därmed Sveriges motståndskraft. Business Sweden samlar samtliga relevanta offentliga aktörer inom livsmedelssektorn för att tillsammans med företagen och via organisationens globala kontorsnätverk driva en affärsnära verksamhet på relevanta utlandsmarknader. Verksamheten består bland annat av deltagande på mässor, delegationer och marknadsföringskampanjer, liksom marknadsanalyser och informationsspridning.

Det kan konstateras att Business Sweden redan har ett viktigt engagemang, omfattande delegationer inom försvars- och säkerhetsområdet, regionala informationsmöten i Sverige och hantering av intressen för direktinvesteringar inom försvarssektorn. En värdekedjeanalys togs fram inom försvarssektorn under 2025. Samverkan med FMV är central.

Utredningen föreslår att Business Swedens arbete inom försvarsexport utvidgas och säkerställs genom erforderliga resurser.

6.3.2 Etablera en systematisk ordning för det statliga arbetet med försvarsexportaffärer

Öka samverkan mellan berörda

För att staten ska kunna bidra på ett verkningsfullt sätt i arbetet med försvarsexportaffärer krävs ett nära samarbete mellan stat och företag och mellan berörda statliga aktörer.

Samverkan sker i dag i viss utsträckning mellan de berörda försvarsmyndigheterna. FMV och Försvarsmakten har etablerat gemensamma interna rutiner för samverkan. Mellan FMV och FOI sker även samverkan i viss mån, främst för att utröna möjligheterna för

FOI att bistå FMV med analysunderlag, i form av rapporter som beställs av FMV. Samverkan sker även mellan berörda departement inom Regeringskansliet och försvarsmyndigheterna. Enligt vad utredningen erfarit finns ingen etablerad samverkan mellan FMV och EKN eller SEK i frågor som rör exportfinansiering eller kreditriskbedömning utifrån köpande stats betalningsförmåga. Däremot finns ett väl etablerat samarbete mellan EKN och SEK om exportfinansiering.

Utredningen menar att det, för ett framgångsrikt försvarsexportarbete med välgrundade ställningstaganden till om enskilda exportaffärer bör genomföras mellanstatligt och formerna för sådana affärer, är av väsentlig betydelse att de statliga aktörerna samverkar och bidrar med sin kompetens. Utredningen föreslår därför att FMV får i uppdrag att samordna den exportverksamhet som försvarsmyndigheterna ska genomföra. Utredningen föreslår vidare att det tydliggörs i föreslagen förordning om exportverksamhet på försvarsområdet att samverkan ska ske mellan berörda aktörer i den utsträckning som behövs för att uppnå syftet med exportverksamheten. Inte minst är samverkan med berörda försvarsföretag och deras branschorganisationer av central betydelse.

En sådan bestämmelse skulle knyta an till redan befintliga bestämmelser om samverkan i förvaltningslagen och myndighetsförordningen samt i EKN:s instruktion och SEK:s ägaranvisning.¹¹ Utöver en samverkansbestämmelse i föreslagen förordning kan ett specifikt uppdrag om samverkan med FMV ges i regleringsbrevet till EKN.

Etablera företagsnätverk för upphandlingar inom EU och Nato

FMV samarbetar med flera internationella organisationer och program vilka genomför upphandlingar inom försvarsområdet. Svenska företag kan delta i projekt som bidrar till den nationella och internationella försvarsförmågan. Natos upphandlingsorgan (NSPA och NCIA) samt den Europeiska försvarsfonden (EDF) är två centrala plattformar. FMV arbetar för att underlätta för svenska företag att

¹¹ Enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) ska myndigheter, inom sitt verksamhetsområde, samverka med andra myndigheter. Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheter verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndigheter ska vidare tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. För EKN:s och SEK:s samverkansskyldigheter, se kapitel 5, avsnitt 5.3.1.

hitta rätt kontakter och delta i internationella upphandlingar och program. Detta exportstöd bör utvecklas och stärkas, baserat på den modell som utvecklades för 20 år sedan. Det växande intresset bland svenska företag för FN-upphandlingar ledde år 2006 till etablerandet av The Swedish Association for UN Business (SWEUNB). Det utgjorde ett gemensamt initiativ mellan svenskt näringsliv, Utrikesdepartementet och dåvarande Exportrådet. Utredningen föreslår att ett motsvarande initiativ lanseras med inriktning på EU och Nato i samverkan mellan FMV, Business Sweden, Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och branschorganisationer.

Etablera en struktur för kampanjarbete och statlig försvarsexport

Som redogörs för tidigare i detta kapitel föreslår utredningen att formerna för försvarsmyndigheternas samlade arbete med försvarsexportrelaterad verksamhet ska regleras i en förordning. På så sätt kan etableras en systematisk struktur för det statliga arbetet med exportkampanjer och statlig försvarsexport.

Statliga kampanjer avser strategiska exportaffärer

För att staten ska involvera sig i ett kampanjarbete för en viss tilltänkt exportaffär bör, liksom i dag, krävas att exportaffären är av särskild strategisk betydelse med avseende på svenska försvars- och säkerhetspolitiska intressen. Ett sådant kriterium bör intas i förordningen. Vad som avses med kriteriet avgörs ytterst av regeringen och kan preciseras i den strategiska inriktningen.

Den föreslagna förordningen reglerar former för myndigheternas exportrelaterade verksamhet, inte i vilken utsträckning myndigheterna ska arbeta med detta. Ett statligt engagemang i ett kampanjarbete bedrivs med anslagsmedel och kan komma att ta en del resurser i anspråk. Utöver försvarsmyndigheterna förväntas framför allt Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet delta i genomförandet av en kampanj, men även andra departement kan komma att involveras, såsom Klimat- och näringslivsdepartementet. Såväl statsråd och statssekreterare, som tjänstemän vid berörda departement och myndigheter kan beröras. När ett kampanjarbete för en viss export-

affär inleds är det ofta inte klart vem som slutligen kan komma att få rollen som exportör, företaget eller staten. Ställningstagande till detta sker ofta under processen och kan få betydelse för hur staten väljer att bedriva sitt kampanjarbete. Omfattningen på kampanjarbetet, både numerärt och i det enskilda fallet, avgörs ytterst av den medelstillsdelning som sker i budgeten. För kampanjer som avslutas med en statlig försvarsexport är det rimligt att kostnader för statens arbete inräknas i prissättningen av affären. Utredningen föreslår att detta förtydligas i förordningen.

Kampanjer beslutas av Försvarsdepartementet

Frågan om, på vilket sätt och av vilka skäl staten involverar sig i ett kampanjarbete, och i förlängningen i en statlig försvarsexport, har tydlig politisk karaktär. Utredningen menar att det behövs en tydligare politisk styrning i detta avseende och föreslår därför att beslut om att inleda och avsluta en kampanj, som huvudregel, bör fattas av Försvarsdepartementet. Detta bör framgå av föreslagen förordning. En sådan reglering hindrar inte att regeringen, genom ett enskilt beslut om avsteg från den författningsreglerade ordningen, kan delegera till myndighet att besluta om enskilda kampanjer.

I samband med beslut om att inleda en kampanj är det även lämpligt att departementet utser en kampanjledare, som sammanhåller det statliga arbetet. Vilka aktiviteter som ska genomföras av respektive aktör inom en beslutad kampanj behöver beredas i dialog.

Statlig försvarsexport kräver riksdagsbeslut

Som beskrivs i kapitel 5 har utredningen utrett möjligheten till en förenklad process mellan riksdagen och regeringen när det gäller budgetmässiga medgivanden till statlig försvarsexport.

Utredningen har inte kunnat hitta något självklart svar på frågan om det finns, eller går att tillskapa, ett enklare förfarande för riksdagsbeslut om ekonomiska åtaganden avseende statlig försvarsexport, än dagens ordning med specifika bemyndiganden i statsbudgeten för varje enskild affär. Utredningen har därför landat i

slutsatsen att denna fråga behöver utredas vidare, om regeringen önskar ett enklare förfarande.

Statlig försvarsexport hanteras av FMV

Liksom i dag bör FMV ha till uppgift att förhandla om och ingå avtal om statlig försvarsexport, efter bemyndigande från regeringen. För att förtydliga myndighetens ansvar för detta föreslår utredningen att det regleras i föreslagen förordning att förfrågan om statlig försvarsexport hanteras av FMV.

Frågan om en exportaffär kan genomföras mellanstatligt väcks vanligtvis vid något tillfälle under den köpande statens anskaffningsprocess. Beroende på den köpande statens avsikt kan detta uttryckas tidigt eller sent i dennes process, direkt till företrädare för den svenska staten eller via förhandlingar med levererande företag. Om en förfrågan om statlig försvarsexport inkommit till staten på annat sätt än till FMV, föreslår utredningen att denna överlämnas till FMV för hantering. Myndigheten bör hålla Försvarsdepartementet informerat om vilka förfrågningar som inkommit till myndigheten. På detta sätt ges Försvarsdepartementet tidig information om vilka exportaffärer som kan komma att bli aktuella för statlig försvarsexport.

För att FMV ska få påbörja förhandling om respektive ingå avtal om statlig försvarsexport krävs att regeringen bemyndigar FMV att genomföra detta på statens vägnar. Vad en begäran till regeringen ska innehålla bör regleras i föreslagen förordning. Utredningen föreslår att en sådan begäran ska innehålla

- en redovisning av aktuell försvarsexport, inklusive export av statliga tjänster,
- en rättslig bedömning av om avtalet bör ingås på civil- eller folkrättslig grund, jämte val av tvistlösningsmekanismer,
- en beskrivning av möjligheter till exportfinansiering,
- samt en bedömning av den försvars- och säkerhetspolitiska nytta och de verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser som exporten kan innebära.

Begäran bör, för det första, innehålla en så utförlig redovisning av den tänkta exporten som möjligt. Det behöver framgå vad som avses exporteras, både vad gäller materiel, med tillhörande tjänster, och tillkommande tjänsteexport från staten. Vidare bör den rättsliga utgångspunkten för respektive avtal beskrivas.

En förutsättning för att ingå en internationell överenskommelse eller avtal om försäljning eller upplåtelse är att Försvarets materielverk förfogar över den materiel som överenskommelsen omfattar. Om överenskommelsen avser materiel som behöver anskaffas för detta ändamål krävs att Försvarets materielverk kan genomföra en sådan upphandling. Förutsättningarna för detta behöver framgå av begäran.

I utredningens förslag ingår även att FMV, i framställan till regeringen, ska beskriva möjligheter till exportfinansiering. Skälet för detta är att regeringen ska kunna bedöma hela statens erbjudande och till riksdagen kunna beskriva vilket ekonomiskt åtagande affären innebär. Ett erbjudande om exportfinansiering till köpande stat innebär dels ett erbjudande om exportkredit med statligt stöd genom Aktiebolaget Svensk Exportkredit, dels exportkreditgaranti genom Exportkreditnämnden. Avtal om exportfinansiering ingås dock direkt mellan köpande stat och dessa aktörer.

Den försvars- och säkerhetspolitiska nyttan med att exportaffären genomförs mellanstatligt får bedömas med ledning av regeringens uttalanden i den strategiska inriktningen. I denna del blir även synpunkter från Försvarmakten och FOI särskilt viktiga. I beskrivningen av verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser bör framgå konsekvenser för såväl staten som levererande företag. Med konsekvenser avses både risker och möjligheter. I denna del blir FMV:s försvarsindustriella kompetens särskilt viktig.

Slutligen förslår utredningen att det föreskrivs att regeringen ska tillställas ett utlåtande från Inspektionen för strategiska produkter. Ett sådant utlåtande inhämtas enligt dagens rutiner om samråd för att regeringen ska kunna veta om den tänkta exporten uppfyller kraven inom exportkontrollregelverket innan regeringen vidtar åtgärder i anledning av en framställan från FMV.

Utredningens förslag innebär endast att FMV pekas ut som ansvarig myndighet för handläggning av statlig försvarsexport och som den myndighet som ingår avtal med köpande stat, efter särskilt be-myndigande härom från regeringen. Förslaget hindrar således inte

att regeringen ingår aktuella avtal med köpande stat och utser vem som ska underteckna avtalet på regeringens vägnar.

6.3.3 Genomför analyser för en samlad bild

Analys inom Team Sweden

Team Sweden Defence & Security bör ges i uppdrag att årligen sammanställa analyser av internationella samarbetsmöjligheter samt utmaningar. Dessutom bör Team Sweden sammanställa årliga rapporter om Sveriges position vad avser indikatorerna i EU:s färdplan för förstärkt försvarsberedskap. Dessa analyser och rapporter utgör ett viktigt underlag för regeringens strategiska inriktning för verksamheten och för ställningstaganden till åtgärder inom Team Sweden. De kommer även bidra till bedömningen av hur målbilden för försvarsexportfrämjandet under 2026–2030 uppfylls.

Behovsanalyser inom försvarssektorn

För att berörda försvarsmyndigheter och departement ska kunna arbeta samlat och effektivt med exportverksamhet enligt föreslagen förordning, behöver detta arbete inkludera ett analys- och prioriteringsarbete. Ett sådant arbete bör innefatta att ta fram underlag för den övergripande strategiska inriktning för statens samlade försvarsexportverksamhet som utredningen föreslår att regeringen ska presentera, och att ta fram underlag för hur försvarsmyndigheterna, utifrån regeringens inriktning, ska prioritera och inrikta sitt försvarsexportarbete. Syftet med denna analysverksamhet är att minska den oförutsägbarhet som exportverksamheten präglas av i dag och skapa bättre förutsättningar för medvetna prioriteringar.

Det analysarbete som FMV utför i dag bör formaliseras och utökas. Utredningen föreslår därför att regeringen, i förordningen, ger FMV i uppdrag att identifiera försvars- och säkerhetspolitiska intressen av försvarsexport samt behov av åtgärder. Vidare bör regleras vilket underlag FMV ska redovisa till regeringen. Utredningen menar att det är angeläget med en samlad redovisning från försvarssektorn för att ge en helhetsbild av verksamheten. Tillsammans med underlag från utrikesförvaltningen och övriga delar av

Team Sweden får regeringen ett samlat underlag för en strategisk inriktning. En samlad beskrivning av statens insatser bidrar till att motverka fragmentisering och öka transparensen. Det bedöms lämpligt att Försvarsdepartementet ansvarar för att sammanställa det samlade underlaget till regeringen i samverkan med Utrikesdepartementet.

Förslagsvis ska FMV redovisa

- en förteckning över samtliga internationella överenskommelser och avtal om försvarsexport som har ingåtts under föregående år och vilka som har upphört,
- en beskrivning av läget i pågående förhandlingar avseende internationella överenskommelser och avtal,
- en bedömning av utfallet av ingångna överenskommelser och avtal med avseende på Sveriges och allierades försvarsförmåga,
- en beskrivning av exportmöjligheter av särskild betydelse för Sveriges och allierades försvarsförmåga på kort och lång sikt,
- en analys av behov av åtgärder enligt denna förordning på kort och lång sikt,
- samt en bedömning av försvars- och säkerhetspolitisk nytta i relation till verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser för staten av att genomföra sådana åtgärder.

De två första strecksatserna motsvarar nuvarande uppdrag till FMV i myndighetens regleringsbrev. Dessa redovisningar bör göras med regelbundenhet och bör därför regleras i förordningen som en permanent arbetsuppgift. För att FMV ska kunna genomföra den analys och bedömning som avses i övriga strecksatser behöver myndigheten stöd av Försvarsmakten och FOI. Myndigheten kan även behöva inhämta uppgifter från berörda försvarsföretag och deras branschorganisationer. Bland annat kan information behöva inhämtas om den svenska försvarsindustriella förmågan och vilka företag, eller typer av företag, som har behov av exportstödande verksamhet. En viktig del i detta analysarbete blir den försvarsindustriella kompetens som FMV besitter. Analysen kräver såväl ett stort tekniskt kunnande och erfarenhet av tidigare upphandling av materielen som rättslig kompetens med avseende på möjligheter

och risker med att genomföra en exportaffär. Med vilken detaljeringsgrad analysen ska göras får avgöras i dialog med Försvarsdepartementet, utifrån föreliggande behov. I den mån uppgifter omfattas av sekretess bör de redovisas i separat bilaga.

Förutom att utgöra underlag för regeringens övergripande strategiska inriktning av försvarsexportverksamheten kan redovisningen även utgöra underlag för en extern utvärdering av verksamheten.

6.3.4 Förstärk Regeringskansliets organisation

Inrätta ett kansli till samordnarfunktionen vid Utrikesdepartementet

Samordnarfunktionen för försvarsmaterielexport vid Utrikesdepartementet, vars uppdrag och resurssättning i form av en ambassadör inte har förändrats på tre decennier, bör tillföras nya tjänster med uppgift att samordna utrikesförvaltningens exportstöd och främjande. Det föreslås ske i form av ett kansli med en handfull medarbetare med huvudmannaskap inom departementet för bi- och multilaterala säkerhets- och försvarssamarbeten, omfattande kampanjer, de små och medelstora företagens internationalisering och *Team Sweden Defence & Security*. Därutöver föreslås ett fortsatt men utvecklat mandat som ordförande för Försvars- och säkerhetsgruppen (FSG), med försvarsmaterieldirektören, NAD, som medordförande.

Ett kansli tar tid att etablera och utmaningarna är tidskritiska. Därför föreslås ett omedelbart etablerande av en *Defence Export Task Force* inom Utrikesdepartementet under ledning av den befintliga samordnarfunktionen för försvarsmaterielexport. De nuvarande åtta geografiska främjarna inom Utrikesdepartementet, vilka etablerades 1997 och sedan dess inte genomgått några nämnda förändringar, föreslås ingå i denna grupp med fortsatt placering på respektive enhet. Redan inplanerade större engagemang inom övriga sektorer föreslås genomföras enligt plan under 2026, men tonvikten på gruppens arbete under åren 2026–2030 bör ligga på främjande av försvarsexport, det vill säga delegationer, mässor, försvarsmarknadsdagar i Sverige och internationellt samt större kampanjer, till stöd för utlandsmyndigheterna.

Etablera en exportsamordnande funktion vid Försvarsdepartementet

Mot bakgrund av Sveriges medlemskap i Nato och det försämrade säkerhetspolitiska läget har rollen som försvarsmaterieldirektör, NAD, fått ett mer strategiskt och säkerhetspolitiskt inriktat innehåll. För att säkerställa ett mer samlat svenskt agerande och stärka kopplingen till regeringens försvars- och säkerhetspolitiska inriktning, har regeringen beslutat att placera rollen som försvarsmaterieldirektör vid Försvarsdepartementet. Inrättandet syftar vidare till att skapa en tydligare styrning och bättre samordning av försvarsmateriel- och försvarsexportfrågor.

Dessutom har ett Försvarsmaterielråd inrättats, vilket syftar till att vara ett forum för informationsdelning och dialog i frågor avseende försvarsmateriel inom ramen för multilaterala forum samt bilaterala samarbeten. Försvarsmaterieldirektören är ordförande i försvarsmaterielrådet.

En exportsamordnande funktion bör etableras på Försvarsdepartementet, nära länkad till den nationella försvarsmaterieldirektören. Ansvar för att utveckla en strategisk inriktning av de mellanstatliga affärerna och försvarsexporten, jämte beslut om och deltagande i exportkampanjer, bör stärkas och renodlas inom Försvarsdepartementet. Detta bör ske i nära samverkan med materielfrågornas hantering utan att organisatoriskt, som nu är fallet, utgöra en del av dessa.

Under nära fyra decennier har Försvarsdepartementets nuvarande grupp för industri, innovation och exportstöd utgjort en del av enheten för materielförsörjning och dess föregångare. Det avspeglar exportens tidigare funktion, som verktyg för kostnadsdelning och materielförsörjning, men möter inte det nuvarande och framtida behovet av styrning och strategisk vägledning då försvarsexporten tydligt länkats till utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Denna föreslagna *Defence Export Task Force* skulle inom Försvarsdepartementets ansvarsområde motsvara den grupp som föreslagits inom Utrikesdepartementet.

6.3.5 Stärk Försvars- och säkerhetsgruppen

Försvars- och säkerhetsgruppen (FSG) vilken funnits i 10 år, och dessförinnan i två decennier i form av en koordinerings- och referensgrupp (KRG), behöver präglas av tydligare samordning, roller och mandat. Utredningen föreslår att FSG organiseras som strategiska land- och kampanjspecifika grupper på en beslutsfattande nivå, med deltagande av Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, FMV, Försvarsmakten och berörda försvarsföretag.

Samordnaren för försvarsmaterielexport vid Utrikesdepartementet har alltsedan 1996 innehaft ordförandeskap för KRG och FSG, vilket bör fortsätta, med försvarsmaterieldirektören vid Försvarsdepartementet som medordförande.

En utvecklad organisation av gruppen i enlighet med utredningens förslag skulle lägga grund för ett deltagande från samtliga berörda på beslutsfattande nivå och stärka den strategiska, långsiktiga samordningen av försvarsexportarbetet, inklusive de mellanstatliga affärerna.

6.4 En affärsnära och offensiv inriktning

Förslag

- Säkerställ att statens samlade arbete med att främja export inom försvarsområdet sker affärsnära, bland annat genom att införa ett krav i föreslagen förordning om exportverksamhet på försvarsområdet att försvarsexportverksamheten ska bedrivas affärsnära.
- Ge *Team Sweden Defence & Security* i uppdrag att ta fram en plan för perioden 2026–2030.
- Ge Business Sweden i uppdrag att förstärka stödet till små och medelstora försvarsföretag.
- Förstärk utlandsmyndigheterna i Berlin, Bryssel, Kiev, London, Ottawa, Paris, Warszawa och Washington med försvarsmarknadshubs.
- Uppdra till Svenska institutet att utveckla sin verksamhet till att omfatta försvarsexport och att ta fram en verktygslåda, ett ”toolkit”, inriktad mot åtgärder för att främja försvarsexport.
- Genomför föreslagen försvarsexportsatsning offensivt, med tillskjutna medel inom utgiftsområde 6. Avsätt trehundra miljoner kronor under perioden 2026–2030 för arbetet inom Team Sweden. Finansiera inledningsvis övrigt arbete inom respektive myndighets befintliga anslagsram. Tillskjut därefter resurser motsvarande önskad ambitionshöjning.

Skäl för förslagen

Statens exportstöd ska präglas av ett affärsnära och offensivt upplägg, med god insikt i de affärsmässiga förutsättningarna, det svenska erbjudandet och de lokala förutsättningarna för svensk försvarsexport och internationell samverkan. På så sätt kan statens uttalade ambitioner på försvarsexportområdet infrias.

6.4.1 Bedriv verksamheten affärsnära

Utformningen av de statliga insatserna för att stärka försvarsexporten behöver genomsyras av ett affärsnära förhållningssätt. Syftet med verksamheten är tudelat. Dels avser det att stärka enskilda försvarsföretag för att upprätthålla en stark försvarsindustriell förmåga i Sverige, dels avser det att skapa långsiktiga internationella säkerhetspolitiska relationer genom samarbete om försvarsmaterielanskaffningar. För att kunna uppnå dessa syften krävs att planerade försvarsexportaffärer kommer till positivt avslut i tillräckligt hög utsträckning, oavsett om detta sker *business to government* eller *government to government*. Såväl exportfrämjande som exportstöd och exportkampanjer behöver bedrivas med affären i fokus. Detta förutsätter, förutom ett nära samarbete mellan stat och försvarsföretag, ett aktivt förhållningssätt från statens sida som verkar i denna riktning.

Utredningen föreslår att det regleras i föreslagen förordning om exportverksamhet på försvarsområdet att den samlade verksamheten enligt förordningen ska bedrivas affärsnära. Med ett affärsnära agerande avses operativt och konkurrensinriktat arbete från statens sida, i tät samverkan med försvarsföretagen, i syfte att nå exportaffärer. Den föreslagna regleringen utgår från kravet på affärsmässighet i budgetlagen och anknyttande förordningar¹² men får här en mer anpassad betydelse.

6.4.2 Stärk det riktade exportfrämjandet

Plan för Team Sweden 2026–2030

Det riktade exportfrämjandet, det vill säga anpassade aktiviteter för svenska företag i grupp, såsom mässor, delegationer och matchningsaktiviteter, är en metod som förstärkts inom flera sektorer under senare år med god återkoppling från deltagande företag. *Team Sweden Defence & Security* bör få i uppdrag att presentera en plan för åren 2026–2030, baserat på den föreslagna satsningen inom ramen för utgiftsområde 6, omfattande svenska montrar under samtliga prioriterade försvarsmässor såsom Eurosatory, Defence and Security Equipment International (DSEI), Międzynarodowy

¹² 8 kap. 7 § budgetlagen (2011:203). Se även till exempel förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

Salon Przemysłu Obronnego (International Defence Industry Exhibition; MSPO) och Association of the United States Army (AUSA). En översyn av lämpliga arenor med inriktning på domänera rymd och cybersäkerhet bör inkluderas i planen.

Därutöver bör en handfull årliga bilaterala försvarsmarknadsdagar genomföras, baserat på den framgångsrika modell som branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) och Business Sweden organiserat under flera år. Ett par årliga försvarsindustri-delegationer med den politiska ledningen till allierade och partners vore nödvändiga inom ramen för satsningen.

Förstärkt stöd till små och medelstora försvarsföretag

Det föreslås vidare att Business Sweden lyfter fram stödet av tjänster till små och medelstora försvarsföretag inom ramen för tjänsten *Business Support Services*. Genom denna tjänst erbjuder Business Sweden praktiska och snabba lösningar för att hantera företagens administration, redovisning, HR- och lönefrågor samt inte minst flexibla och virtuella kontorstjänster. Inom ramen för försvarssatsningen skulle denna tjänst inriktas på företagsetableringar i allierade länder och partnerländer.

Vidare bör en försvarsexporthandbok tas fram av Business Sweden, ett efterfrågat verktyg för de små och medelstora företagen. Försvarsexporthandboken utgör ett samlat och kontinuerligt uppdaterat ramverk där aktuella marknadsmöjligheter varvas med verktyg, processer och best-practice.

En verktygslåda för främjande av försvarsexport

Den offentliga diplomati som bedrivs av Svenska institutet ska omfatta hur Sverige som högteknologisk och innovativ försvarsindustriation aktivt bidrar till gemensam säkerhet. Det finns behov av en verktygslåda, ett "toolkit", inriktad mot åtgärder för att främja försvarsexporten. En sådan bör tas fram av Svenska institutet i samverkan med övriga aktörer inom *Team Sweden Defence & Security*. Liknande "toolkit" inom andra sektorer innefattar bland annat utställningar, presentationer, samt underlag för utlandsmyndigheternas inlägg på sociala medier.

Utlandsmyndigheterna i allierade länder och partnerländer bör uppmanas söka finansiering för lanseringen av ett försvarsindustriellt ”toolkit” hos Svenska institutet, inom ramen för de medel som redan finns avsatta för existerande plattformar, med början under innevarande år och som prioriterad sektor till och med 2030.

6.4.3 Öka närvaron hos allierade och partners

En affärsnära och offensiv inriktning av det statliga exportfrämjandet kräver ökad närvaro i allierade länder och partnerländer. Initialt bör en förstärkning prioriteras av utlandsmyndigheterna i Berlin, Bryssel, Kiev, London, Paris, Warszawa, Ottawa och Washington. Den förstärkta närvaron skulle anpassas efter pågående satsningar samt lokala förhållanden och primärt utgöras av två kompletterande modeller:

- Försvarsindustriattachéer med Försvarets materielverk som huvudman bör etableras på utlandsmyndigheternas försvarsavdelningar. Attachéerna inrättas med specialattachéavtalet som grund och inom ramen för befintligt anslag. Dessa attachéer skulle utgöra en riktad satsning med motsvarande status som, och i nära samverkan med, befintliga försvarsattachéer.
- Försvarsfrämjandekontor under ledning av svenska näringslivsföreträdare på rådsnivå bör etableras på utlandsmyndigheternas handelsavdelningar, beroende på befintlig lokal struktur och behov på utpekade marknader. Modellen för dessa skulle baseras på det framgångsrika samverkanskontor som var aktivt på ambassaden i Washington under närmare tre decennier, med uppdrag att skapa bästa möjliga förutsättningar för svenska försvars- och säkerhetsföretag på den amerikanska marknaden. Samverkanskontoret baserades på samfinansiering mellan stat och näringsliv, vilket vore tillämpligt även för nya försvarsfrämjandekontor, vilka skulle inrättas i samverkan mellan Utrikesdepartementet, Business Sweden och branschorganisationen.

Sammantaget skulle de berörda utlandsmyndigheternas handelsavdelningar och försvarsavdelningar samt berörda handelskontor skapa breda försvarsmarknadshubs, i tillägg till redan befintliga

personella resurser. Dessa hubs bör lokalt ledas av chefen för utlandsmyndigheten.

Försvarsmarknaden ska vara en prioriterad sektor för utlandsmyndigheter och dess lokala Team Sweden nätverk i allierade länder och partnerländer. I flertalet av dessa länder är inga andra sektorer av större strategisk betydelse i våra bilaterala relationer. Sektorn måste prioriteras i lokala främjandeplaner, såväl vad avser handelsfrämjandet som Sverigefrämjandet. Utrikesdepartementet bör agera för att berörda utlandsmyndigheter äskar årliga främjandemedel för försvarsexportsatsningar. Givet frågans vikt och tidsaspekten bör utrikesförvaltningens främjandemedel i största möjliga utsträckning riktas om under innevarande år och ges högsta prioritet under 2026–2030. Berörda utlandsmyndigheter ska bygga upp en god kännedom om den svenska försvarsindustriella resursbasen samt, med början under innevarande år, årligen redovisa kommande materielupphandlingar och materielprojekt, med god framförhållning.

6.4.4 Tillskjut resurser genom omprioritering

Försvarsexportinitiativet bör tillföras resurser för att få ett nödvändigt och kraftfullt genomslag, direkt relaterat till företagens mål och verksamhet. För den del av initiativet som innebär etablerande av *Team Sweden Defence & Security* föreslår utredningen att sammantaget trehundra miljoner kronor allokteras inom ramen för utgiftsområde 6 under perioden 2026–2030, med lansering i vårändringsbudgeten 2026. Sammantaget skulle en satsning i denna storleksordning möjliggöra cirka 15 svenska montrar, 25 bilaterala försvarsmarknadsdagar och ett tiotal försvarsindustridelegationer till allierade och partners. En ökad statlig finansiering möjliggör att man tidigt kan säkra en attraktiv plats för *Team Sweden Defence & Security* vid planerade försvarsmässor och tillförsäkra ett större inslag av små- och medelstora företag i delegationerna.

Förändrade och utökade arbetsuppgifter för Regeringskansliet, berörda försvarsmyndigheter, utlandsmyndigheter samt övriga myndigheter och statliga aktörer föreslås inledningsvis finansieras inom respektive aktörs befintliga anslagsram. Utökade ambitioner därutöver kräver en utökad resurssättning.

6.5 Största möjliga utväxling av resursbasen

Förslag

- Rikta om personalpolitiken för att skapa förutsättningar att bedriva ett offensivt främjande. Nyrekrytering och kompetensförsörjning är av stor betydelse.
- Säkerställ utbildningssatsningar för att stärka kunskapen hos involverade statliga aktörer.

Skäl för förslagen

Den föreslagna satsningen involverar nya aktörer, samarbeten och sektorer, vilket kräver en omfattande utbildningsinsats. Flera aktörer inom det föreslagna *Team Sweden Defence & Security* saknar nödvändig kompetens om försvarsmarknadens förutsättningar. Flera aktörer, särskilt Försvarsdepartementet och FMV, kommer att behöva nyrekrytera för att möta ökade ambitioner. En begränsad rekryteringsbas medför stora behov av interna utbildningsinsatser. Förutom ökad kunskap om försvarsmarknadens förutsättningar behövs kompetens inom områdena teknik, juridik och ekonomi.

Kompetensförsörjning är nödvändig vid implementeringen av försvarsexportinitiativet och utbildningsbehovet inom såväl stat som näringsliv är betydande. Insatserna behöver anpassas efter respektive målgrupp.

6.5.1 Förändra personalpolitiken

För att skapa förutsättningar att bedriva ett offensivt främjande behöver personalpolitiken riktas om. Nyrekryteringar är nödvändiga för att bygga upp nödvändig kompetens. Det är av avgörande betydelse att organisationskulturen är resultatinkriktad, rädslan att begå misstag får inte överskugga viljan att göra rätt. Administration får inte tränga undan kärnverksamhet. Det gäller även utlandsrepresentationen. Det är tid för handling.

6.5.2 Genomför utbildningssatsningar för statliga aktörer

Det finns ett behov av utbildningar om försvarsexport för statliga aktörer. Försvarshögskolan erbjuder uppdragsutbildning inom bland annat ledarskap, totalförsvar, informationspåverkan och militära språkutbildningar. Det vore naturligt att utveckla ett erbjudande om försvarsmarknadens förutsättningar.

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) genomför utbildningar, bland annat i form av programmet ”Diplomerad försvarsleverantör”, vilka är värdefulla för att tydliggöra ekosystemets roll. En antikorrupsionsutbildning genomförs med stöd från FMV, en modell som kunde tillämpas för en försvarsexportutbildning i samverkan med ISP.

I tillägg till de föreslagna riktade utbildningarna vore det värdefullt att upphandla breda utbildningar om försvarsmarknadens förutsättningar, som en form för att skapa förståelse och samverkan mellan stat och företag inom hela bredden av innovation, export och internationell samverkan.

Därutöver bör aktörerna inom det föreslagna *Team Sweden Defence & Security* komplettera befintliga internutbildningar. En intern utbildning om den svenska försvars- och säkerhetssektorn bör göras obligatorisk för berörda medarbetare inom utrikesförvaltningen.

6.6 Stärkt exportfinansiering

Bedömning

- Det statliga finansieringserbjudandet bör omfatta exportkredit med statligt stöd enligt förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd samt statsgaranti (exportkreditgaranti) för täckning av förlust i anslutning till exportaffärer enligt förordning (2007:656) om exportkreditgaranti.

Förslag

- Inför ett förtydligande i förordning (2007:656) om exportkreditgaranti, att exportkreditgaranti får beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser försvarsexport som genomförs av svenska staten.
- Inför ett förtydligande i förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd, att exportkredit med statligt stöd får lämnas för att finansiera statlig försvarsexport.
- Uppdra åt SEK och EKN att se över formerna för hur aktörerna kan säkerställa att affärer som finansieras är fria från korruption eller andra oegentligheter när exportören är en statlig myndighet.
- Uppdra åt FMV, SEK och EKN att hitta former för hantering av sekretess eller säkerhetsskydd för uppgifter som kan komma att delas vid samverkan om ett finansiellt erbjudande vid statlig försvarsexport.
- Uppdra åt SEK att bistå FMV med att arrangera ett erbjudande om finansiering vid statlig försvarsexport.
- Analysera möjligheten att överlåta till SEK att besluta om underskridande av tillämpliga CIRN-nivåer vid finansiering av statlig försvarsexport, när rättsliga förutsättningar för detta är uppfyllda.

Skäl för förslagen

Finansieringslösningar är ofta en central del vid större exportaffärer. En vanlig form av finansiering är statligt stödda exportkrediter och statligt stödda exportkreditgarantier. Det svenska exportfinansieringssystemet utnyttjas i dag vid försvarsexportaffärer som sker direkt från leverantör till utländsk kund. Ett statligt finansieringserbjudande vid statlig försvarsexport skulle främja svensk försvarsexport och öka det statliga erbjudandets konkurrenskraft. Utredningen menar därför att ett erbjudande om statlig försvarsexport bör kombineras med ett erbjudande om exportfinansiering genom exportkrediter och exportkreditgarantier, när så är relevant. Det svenska finansiella erbjudandet vid statlig försvarsexport bör administreras och finansieras av SEK och försäkras genom exportkreditgarantier utfärdade av EKN.

6.6.1 Klargör tillämpningsområdet för aktuella förordningar

Utredningen redogör i kapitel 5, avsnitt 5.3.2, för bedömningen att finansiering av statlig försvarsexport ryms i de befintliga uppdrag som EKN och SEK har i instruktion respektive ägardirektiv. I samma avsnitt beskriver utredningen att tillägg i respektive sakförordning kan behövas för att tydliggöra att respektive förordnings tillämpningsområde inbegriper statlig försvarsexport och även för att klargöra vilken prövning av levererande företags koppling till svenska intressen som aktörerna ska göra i denna situation.

EKN tillämpar förordningen om exportkreditgaranti i sin garanti-givning. Enligt förordningen får EKN utfärda exportkreditgarantier i syfte att främja svensk export av varor och tjänster samt det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft.¹³ Eftersom den statliga försvarsexporten *indirekt* avser export från ett försvarsföretag bedömer utredningen att förordningen ger EKN mandat att bevilja exportkreditgaranti även vid statlig försvarsexport. Utredningen föreslår dock att ett förtydligande införs i förordning om exportkreditgaranti så att det uttryckligen framgår att exportkreditgaranti får beviljas även för täckning av förlust i verksamhet som avser försvarsexport som genomförs av svenska staten.

¹³ 1 § förordning (2007:656) om exportkreditgaranti.

SEK tillämnar i sin kreditgivning förordningen om exportkreditfinansiering med statligt stöd. Vilka förutsättningar SEK har att bevilja exportkreditfinansiering framgår av förordningen. Exportkredit får lämnas för att finansiera ett svenskt företags exportförsäljning, om det kan antas att ett konkurrerande utländskt företag på grund av utländskt kreditstöd kan erbjuda särskilt förmånliga kreditvillkor och att stödet behövs för att försäljningen ska komma till stånd.¹⁴ Eftersom den statliga försvarsexporten *indirekt* avser export från ett försvarsföretag bedömer utredningen att förordningen ger SEK mandat att bevilja exportkredit med statligt stöd även vid statlig försvarsexport. Utredningen föreslår dock att ett förtydligande införs i förordningen om exportkreditfinansiering med statligt stöd så att det uttryckligen framgår att exportkredit med statligt stöd får lämnas även för att finansiera statlig försvarsexport.

Vid beslut om finansiering vid statlig försvarsexport borde det inte ankomma på SEK och EKN att pröva om det föreligger ett svenskt intresse av den verksamhet som finansieringen avser. Ett regeringsbeslut om att exporten ska genomföras som statlig försvarsexport, borde vara tillräckligt för att SEK och EKN ska kunna bevilja exportkredit respektive exportkreditgaranti för exportaffären, i vart fall om inte regeringen i det enskilda fallet uttryckligen meddelat annat. Utredningen föreslår därför att tillägget till respektive bestämmelse utformas så att övriga kriterier inte ska prövas av SEK respektive EKN vid kredit- respektive garantigivning vid statlig försvarsexport. På så sätt blir det inte möjligt för dessa aktörer att neka exportfinansiering vid statlig försvarsexport med hänvisning till att tillräcklig koppling till svenska intressen inte föreligger.

6.6.2 Utöka samverkan mellan FMV, SEK och EKN

Utredningen beskriver i kapitel 5, avsnitt 5.3.2, att gemensamma arbetsformer behöver tas fram mellan FMV, SEK och EKN för den granskning som ska göras av att en exportaffär är fri från korruption. Ett sätt att hantera granskningen inom staten kan vara att FMV till SEK och EKN övergripande redovisar hur myndigheten arbetar med att säkerställa att statliga försvarsexportaffärer är fria från korruption.

¹⁴ 1 § förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd.

tion och andra oegentligheter och vilka interna riktlinjer myndigheten har för detta. I den enskilda affären skulle det då kunna vara tillräckligt att FMV intygar att myndigheten följt sina interna riktlinjer.

Vidare kan samverkan om ett finansiellt erbjudande innebära att FMV behöver dela uppgifter som omfattas av sekretess eller krav på säkerhetsskydd med SEK och EKN. Utredningen menar att frågor om överföring av uppgifter som omfattas av sekretess i första hand behöver kartläggas och hanteras mellan de berörda aktörerna. I den mån EKN eller SEK kan komma att behöva hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter behöver de identifiera vilka åtgärder som behöver vidtas för att sådana uppgifter ska kunna hanteras i deras respektive verksamhet.

6.6.3 Utred beslutsmandat för underskridande av CIRR

SEK har anfört att det skulle förenkla bolagets möjligheter att lämna konkurrensmässiga finansieringserbjudanden om bolaget kunde förfoga över beslutet att underskrida gällande CIRR-nivåer i vissa fall. Utredningen ser fördelar med en sådan ordning men har, med den begränsade utredningstid som stått till buds, inte haft möjlighet att företa en fördjupad granskning av möjligheter och konsekvenser av en sådan ordning. Frågan skulle behöva underställas en närmare analys.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvensutredningens innehåll

7.1.1 Författningskrav

Utredningen ska redovisa konsekvenser av de förslag som lämnas i betänkandet. Vilka konsekvenser som ska redovisas framgår av kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredningar.¹ Konsekvensutredningen ska stå i proportion till förslagets omfattning och effekter. Om någon del av analysen inte kan göras ska detta motiveras.

Konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, och
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

Konsekvensutredningen ska vidare innehålla en analys av de förslag som lämnas. Analysen ska bestå av en beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda, samt en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser. Därutöver ska den innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslagen inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms nödvändigt för att uppnå dess syfte, en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella

¹ 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6–11 §§ förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

informationsinsatser samt en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslagen kan utvärderas.

Om förslaget eller beslutet rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen.

Konsekvensutredningen ska även innehålla en bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.

7.1.2 Tillkommande och preciserade krav i utredningsdirektivet

Av utredningens direktiv framgår att utredningen, vid utformning av förslagen, särskilt ska beskriva förhållandet till samarbetsländer och allierade och effekterna på svensk materielförsörjning, näringsliv och arbetsmarknad. Utredaren ska 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.

7.1.3 Avgränsning

Utredningen lämnar flera förslag i detta betänkande. En samlad redovisning av förslagen finns i kapitel 6. I detta kapitel redovisas huvudförslagets viktigaste konsekvenser. För utredningens problembeskrivning, analys och bedömning med avseende på förändringsbehov hänvisas till kapitel 3, 4 och 5.

7.2 Förslaget och vilka som berörs

7.2.1 Förslagets övergripande syfte

Genom förslaget skapas en systematiserad ordning

Det föreslagna försvarsexportinitiativet etablerar en systematiserad ordning för det statliga exportstödet och främjandet, inklusive former för statlig försvarsexport och försvarsindustriellt samarbete. Initiativet omfattar en svensk kraftsamling med operativa förslag under perioden 2026–2030 för att skapa struktur, långsiktighet, förutsägbarhet, samordning och transparens. Genom den systematiserade ordning som initiativet innebär hanteras såväl politiska som affärsmässiga risker förknippade med försvarsexport.

Målet är ökad försvarsexport och ökad försvarsförmåga

Initiativet utgör ett led i pågående arbete med att förstärka försvarsberedskapen till följd av det förändrade omvärldsläget. Det syftar till att mobilisera alla tillgängliga resurser, på kortast möjliga tid, till stöd för försvarsexport och internationell samverkan. Målet är att stärka statens insatser för att möta marknadens ökade behov av försvarsmateriel, till nytta för svenska intressen och för gemensam säkerhet med allierade och partners. I förlängningen är målet att stärka den försvarsindustriella basen och den gemensamma försvarsförmågan.

Genom initiativet ges ökade förutsättningar för stärkt export till och samverkan med allierade och partners. Initiativet bidrar till att uppfylla EU:s färdplan om förstärkt försvarsberedskap. En sådan inriktning lägger grund för tillitsfulla, långsiktiga bilaterala relationer.

Negativa konsekvenser om inga åtgärder vidtas

Om inga åtgärder vidtas bedömer utredningen att det kommer få negativa konsekvenser både för enskilda försvarsföretag och för staten som helhet, med negativ inverkan på de svenska intressena. Utan förstärkta statliga insatser riskerar enskilda försvarsföretag att gå miste om sin fulla exportpotential. En sådan utveckling påverkar företagens affärsmöjligheter negativt och försvagar den försvarsindustriella basen i Sverige. Försvarsmakten kan gå miste om värde-

fulla materielsamarbeten med andra stater och möjligheten till god interoperabilitet kan försvagas. I förlängningen kan det få negativa konsekvenser för svensk och europeisk försvarsförmåga.

Genomförandet är tidskritiskt

Ett samlat och offensivt agerande i enlighet med det föreslagna förvarsexportinitiativet är tidskritiskt. Budgetmässiga förstärkningar bör därför påbörjas redan genom beslut i vårändringsbudgeten 2026 och framtagna författningsförslag bör träda i kraft snarast möjligt, senast under hösten 2026.

7.2.2 Berörda aktörer

Berörda aktörer bildar *Team Sweden Defence & Security*

Följande aktörer berörs av våra förslag: Regeringskansliet, Exportkreditnämnden (EKN), Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Kommerskollegium, Myndigheten för civilt försvar, Rise Research Institutes of Sweden, Rymdstyrelsen, Aktiebolaget Svensk Exportkredit (SEK), Svenska institutet, Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden), Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Verket för innovationssystem (Vinnova), regionala försvars- och säkerhetskluster, regioner samt branschorganisationer.

De berörda aktörerna föreslås ingå i ett nytt tematiskt område inom Team Sweden med uppdrag att främja förvarsexport, *Team Sweden Defence & Security*.

Regeringskansliet

Flera av våra förslag innebär ett utökat arbete för Regeringskansliet, främst Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet. Det gäller såväl förslagen om en årlig strategisk inriktning och om att Försvarsdepartementet ska besluta om exportkampanjer, som förslagen om löpande samordning, utökade insatser på utlandsmarknader och förstärkt internutbildning. Även förslaget om en samlad förordnings-

reglering innebär ett tillkommande arbete för Regeringskansliet, framför allt i beredningsfasen.

Förslagen innebär även att Regeringskansliets organisation förstärks med ett kansli till samordnarfunktionen vid Utrikesdepartementet samt med en exportsamordnande funktion vid Försvarsdepartementet.

Försvars- och säkerhetsgruppen föreslås förstärkas med strategiska land- och kampanjspecifika grupper på en beslutsfattande nivå. Detta förslag omfattar såväl Regeringskansliet som försvarsmyndigheter och försvarsföretag

Försvarsmyndigheterna

Försvarets materielverk föreslås ett författningsreglerat samordningsansvar för försvarsexportverksamheten inom försvarssektorn med krav på samverkan med Försvarsmakten och Försvarets forskningsinstitut samt övriga berörda aktörer. Därutöver preciseras och utökas myndighetens ansvarsområde. Försvarsmakten och Försvarets forskningsinstitut föreslås ges ett mer självständigt ansvar för arbetet med försvarsexport.

Andra myndigheter och statliga aktörer

Aktiebolaget Svensk Exportkredit och Exportkreditnämnden föreslås utveckla sin verksamhet till exportfinansiering vid statlig försvarsexport. De förväntas ta fram ett statligt finansiellt erbjudande vid statlig försvarsexport i samarbete med Försvarets materielverk. Även Business Sweden och Svenska institutet föreslås utveckla sina verksamheter avseende försvarsexport.

Därtill föreslås en förstärkning av den försvarsexportfrämjande verksamheten vid utlandsmyndigheterna i Berlin, Bryssel, Kiev, London, Ottawa, Paris, Warszawa och Washington med försvarsmarknadshubs.

7.3 Konsekvenser och bedömningar

7.3.1 Konsekvenser för staten

Ett utvecklat arbetssätt

Försvarexportinitiativet riktar sig huvudsakligen till statliga aktörer och innebär ett förändrat och utvecklat arbetssätt för dessa. Aktörerna ska arbeta mer strategiskt samordnat och inriktat i avsikt att öka försvarexporten från Sverige. Även om förslagen innebär utökade arbetsuppgifter för de statliga aktörerna, så innebär försvarexportinitiativets förslag om struktur, samordning och styrning i sig en effektivisering av det statliga arbetet med försvarexport. Förslagen innebär således störst förändring för de berörda statliga aktörerna samtidigt som de medför positiva konsekvenser för staten som helhet och för enskilda försvarsföretag.

Ekonomiska konsekvenser

Försvarexportinitiativet bör tillföras resurser för att få ett nödvändigt och kraftfullt genomslag.

För den del av initiativet som innebär etablerande av *Team Sweden Defence & Security* föreslås att sammantaget trehundra miljoner kronor allokeras inom utgiftsområde 6 under perioden 2026–2030, med lansering i vårändringsbudgeten 2026, för exportfrämjande aktiviteter. Sammantaget skulle en satsning i denna storleksordning möjliggöra cirka 15 svenska montrar, 25 bilaterala försvarsmarknadsdagar och ett tiotal försvarsindustridelegationer till allierade och partners. En ökad statlig finansiering möjliggör att man tidigt kan säkra en attraktiv plats för *Team Sweden Defence & Security* vid planerade försvarsmässor och tillförsäkra ett större inslag av små- och medelstora företag i delegationerna.

Förändrade och utökade arbetsuppgifter för Regeringskansliet, berörda försvarsmyndigheter, utlandsmyndigheter och andra myndigheter föreslås inledningsvis finansieras inom respektive myndighets befintliga anslagsram. Utökade ambitioner därutöver kräver en utökad resurssättning.

Förslagen bedöms inledningsvis inte medföra någon effekt på statens budget, då alla förslag föreslås resurssättas genom ompriorite-

ring inom befintliga anslagsramar. För att önskade ambitionsökningar ska kunna infrias, utan att medföra neddragningar av annan planerad verksamhet inom utgiftsområde 6, ser utredningen dock behov av annan resursförstärkning på sikt. Utredningen har inte analyserat vilken neddragning eller förändring av befintlig verksamhet som kan behöva göras för att prioritera den resursförstärkning vi föreslår.

Utredningen föreslår således att samtliga resurstillskott finansieras genom omprioritering inom respektive anslag och att medel för etablerande av *Team Sweden Defence & Security* allokeras inom utgiftsområde 6.

Utredningens förslag kan endast i liten omfattning innebära förändrade intäkter för staten. Utredningen föreslår att det förtydligas att endast den del av den exportrelaterade verksamheten som avser uppdragsverksamhet avgiftsfinansieras. Detta motsvarar i stort hur myndigheternas avgiftsuttag sker i dag, men utifrån en annan bedömningsgrund. Utredningen föreslår vidare att den ansökningsavgift FMV tillämpat mot företag som önskar ta del av statens exportstöd utgår. Förändringen innebär att företag som inte medges exportstöd inte behöver betala någon avgift. Utredningens förslag i dessa avseenden bedöms endast medföra en marginell minskning av statens intäkter.

Genom att statens exportfrämjande och exportstödjande arbete ökar så kan förslagen förväntas leda till ökad sysselsättning hos försvarsföretagen och därmed till ökade intäkter för staten. Omfattningen på detta bedöms osäker.²

7.3.2 Konsekvenser för enskilda

Den primära målgruppen för statens arbete med försvarsexport är försvarsföretag verksamma i Sverige. Utredningens förslag syftar till ökade förutsättningar för dessa att bedriva export, både på ett allmänt plan och med aktiviteter riktade direkt mot enskilda företag eller enskilda exportaffärer. Förslagen ökar transparensen kring hur statens arbete med försvarsexport bedrivs och klargör under vilka förutsättningar staten främjar försvarsexport, ger exportstöd, bedriver kampanjarbete och genomför statlig försvarsexport.

² För ett vidare resonemang avseende samhällsekonomiska effekter, se Braunerhjelm, W Andersson och Deiaco (2025) *Samhällsekonomiska effekter av avancerad försvarsindustri. En forskningsöversikt*.

Förslagen förväntas således medföra positiva konsekvenser för näringslivet generellt och för enskilda försvarsföretag, i form av ökad information och ökade exportmöjligheter. När statens exportfrämjande och exportstödjande arbete ökar så förväntas detta kunna leda till ökad sysselsättning hos försvarsföretagen.

Förslaget om att avskaffa ansökningsavgiften för exportstöd vidgar möjligheterna för små och medelstora företag att få en bedömning av om staten kan bistå med exportstödjande aktiviteter, utan att behöva riskera kostnader för detta om stöd inte kan ges.

Genom förslagen ges näringslivet bättre förutsättningar att bidra till totalförsvaret och Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen. Övriga intressenter och allmänhet ges tydlig och samlad information om formerna för statens insatser på försvars-exportområdet.

Förslagen bedöms huvudsakligen medföra positiva konsekvenser för berörda enskilda.

7.3.3 Övriga bedömningar

Behov av författningsändringar

De flesta av våra förslag kan genomföras utan författningsändringar. Ett av utredningens huvudförslag är dock en samlad förordningsreglering för försvarsmyndigheternas exportverksamhet på försvarsområdet. Syftet med förordningen är att skapa ökad tydlighet och förutsägbarhet med bibehållen flexibilitet. Såväl stat som företag gynnas av en sådan utveckling.

Förhållande till exportkontrollregelverket

Våra förslag förhåller sig till exportkontrollregelverkets nuvarande utformning. Förslaget till ny samlad förordning innehåller bestämmelser som tydliggör att statens försvarsexportverksamhet ska bedrivas inom de begränsningar som exportkontrollregelverket innebär, vilket utredningen ser som en mycket viktig förutsättning för acceptans och legitimitet för statens exportverksamhet på försvarsområdet. För att säkerställa detta krävs regelbunden avstämning med Inspek-

tionen för strategiska produkter. Förslagen bedöms dock varken öka eller minska antalet ärenden i denna myndighets verksamhet.

Förhållande till EU och Nato

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med unionsrätten. De står i överensstämmelse med Kommissionens ambitioner att stärka den försvarsindustriella basen och det mellanstatliga försvarssamarbetet inom EU och med utvecklingen av materielförsörjnings-samarbeten inom Nato. Någon rättslig skyldighet att främja och stödja försvarsexport i enlighet med utredningens förslag följer dock inte av Sveriges anslutning till EU eller Nato.

Förhållande till regioner och kommuner

Förslagen berör regioner och kommuner i den utsträckning dessa deltar i det föreslagna nya temaområdet *Defence & Security* inom Team Sweden. Möjligheten att delta i detta arbete inverkar inte på den kommunala självstyrelsen.

Behov av informationsinsatser

Utredningen ser behov av ett antal informationsinsatser för att möjliggöra ett utökat statligt försvarsexportarbete. Dessa utgör i sig en del av föreslagna försvarsexportinitiativet. En serie utbildningsinsatser föreslås för statliga aktörer liksom företag. *Team Sweden Defence and Security* kommer att utgöra en plattform för såväl externa som interna informationsinsatser. Den offentliga diplomati som bedrivs av Svenska institutet ska omfatta hur Sverige som högteknologisk och innovativ försvarsindustrination aktivt bidrar till gemensam säkerhet.

Behov av utvärdering

Utredningen ser behov av utvärderingsinsatser för att bedöma om det föreslagna försvarsexportinitiativet uppnår sitt syfte. Det fem-åriga försvarsexportinitiativet bör utvärderas år 2030.

Kommissionen har initialt föreslagit ett antal indikatorer på måluppfyllande av EU:s färdplan om förstärkt försvarsberedskap. Dessa föreslås årligen följas upp av *Team Sweden Defence and Security*.

7.4 Sammanfattande bedömning

En samlad försvarsexportsatsning kommer att vara av stor vikt för hela sektorn, inte minst kommer den att stärka exportmöjligheterna för små och medelstora företag och bidra till framtagna och tillämpning av nya teknologier. Ett strategiskt inriktat arbete och en ökad samverkan bedöms kunna bidra till en mer effektiv användning av statliga medel. Samtidigt bedöms ett förstärkt stöd och främjande stärka de svenska försvarsföretagen.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

- Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 oktober 2026.
- Föreslagna författningsändringar bör gälla direkt vid ikraftträdandet och ska därför inte kombineras med övergångsbestämmelser.

Ikraftträdandebestämmelser

De är angeläget att statens arbete med att främja, stödja, bedriva och finansiera export på försvarsområdet snarast får en långsiktig och förutsägbart struktur som berörda statliga aktörer kan anpassa sitt arbetssätt efter. Den föreslagna förordningen om exportverksamhet på försvarsområdet samt de ändringar som föreslås i försvarsmyndigheternas instruktioner och i berörda förordningar om exportfinansiering bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

Samtidigt måste hänsyn tas till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning samt den tid som krävs för omställning till nya arbetssätt.

Mot denna bakgrund bör de nya och förändrade bestämmelser som utredningen föreslår träda i kraft den 1 oktober 2026.

Övergångsbestämmelser

Samtliga författningsförslag är av den karaktären att de bör tillämpas direkt från ikraftträdandet. Det behövs således inga övergångsbestämmelser.

Författningsförslagen innebär att myndigheterna inte ska ta ut avgift av den som ansökt om exportstöd på samma sätt som sker i dag. De nya reglerna innebär att ansökningsavgift inte ska tas ut, men att myndigheterna ska ta ut avgift motsvarande full kostnadsersättning för genomfört exportstöd, inklusive åtgärder för att bedöma att exportstöd kan genomföras. I den mån en åtgärd genomförs även av andra skäl ska avgift endast tas ut för den andel som avser exportstöd.

Utredningen bedömer att de nya reglerna bör tillämpas direkt, även i pågående ärenden. Övergångsbestämmelserna hindrar dock inte att redan beslutade ansökningsavgifter eller beslutade avgifter för genomförda exportstödsaktiviteter genomdrivs.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till förordning om exportverksamhet på försvarsområdet

Tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns bestämmelser om försvarsexportverksamhet vid Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Paragrafen anger förordningens tillämpningsområde och vilket mandat regeringen har att meddela förordningen.

Första stycket anger tillämpningsområdet för förordningen. Bestämmelserna i förordningen riktar sig till angivna myndigheter och utgör kompletterande bestämmelser till myndigheternas instruktioner. I respektive förordning med instruktion föreslås bestämmelser som hänvisar till denna förordning.

Förordningen utgår från bestämmelserna i regeringsformen och budgetlagen (2011:203) samt utgör ett komplement till andra förordningar som styr myndigheternas verksamhet, såsom avgiftsförordningen (1992:191), förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering, förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Denna förordning utgör *lex specialis* i förhållande till andra förordningar.

Förordningen är inte uttömmande utan även andra uppgifter med anknytning till försvarsexport kan genomföras av de angivna myndigheterna, om uppdrag och rättsligt stöd för detta finns, se kommentaren till 2 §.

Andra stycket innehåller en upplysning om att förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, det vill säga med stöd av regeringens så kallade restkompetens. Bestämmelsen i 8 kap. 7 § innebär att regeringen får meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Samtliga bestämmelser i förordningen faller inom detta kompetensområde, då de inte avser skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen.

2 § Exportverksamhet enligt denna förordning utgör ett strategiskt arbete som omfattar samordning, analys och prioritering, exportfrämjande, exportstöd, exportkampanj och statlig försvarsexport.

Paragrafen anger de verksamhetsgrenar som exportverksamheten enligt denna förordning består av. Verksamhetsgrenarna preciseras genom efterföljande bestämmelser.

Exportverksamheten enligt denna förordning innefattar att samordna myndigheternas arbete, att analysera behov och prioritera åtgärder, inklusive att ta fram underlag för regeringens strategiska inriktning, samt att genomföra exportfrämjande, exportstöd, exportkampanj och statlig försvarsexport utifrån den strategiska inriktning som regeringen gett. I ansvaret för statlig försvarsexport ingår även att förvalta ingångna avtal, vilket följer av 20 §.

Inriktning

3 § Verksamhet enligt denna förordning ska bedrivas samordnat och affärsnära i syfte att främja, stödja och bedriva export på försvarsområdet till nytta för Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

Verksamheten ska bedrivas inom de begränsningar som exportkontrollregelverket innebär.

Verksamheten inriktas närmare genom särskilda regeringsbeslut och av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Paragrafen anger inriktning för den verksamhet som ska bedrivas enligt förordningen.

I *första stycket* ges en generell och övergripande inriktning för verksamheten. Med ett affärsnära agerande avses operativt och konkurrensinriktat arbete från statens sida, i tät samverkan med försvarsföretagen, i syfte att nå exportaffärer. Med export avses försäljning eller upplåtelse av varor och tjänster från Sverige till ett

annat land. Detta innebär således att förordningen inte omfattar annan överlåtelse än försäljning, såsom byte och gåva (donation), se 14 §. Verksamheten ska vara till nytta för Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen, vari inbegrips intresset av att upprätthålla gemensam säkerhet med allierade och partners. Även andra utrikespolitiska hänsyn kan ligga till grund för den strategiska inriktning som regeringen ger för verksamheten, och som åsyftas i tredje stycket.

Förordningen uppställer inga krav på den enskilda aktör som kan beviljas exportstöd eller omfattas av ett statligt kampanjarbete. Såväl svenskägda som utlandsägda företag kan komma i fråga för sådana aktiviteter. Det avgörande är om aktiviteterna är till nytta för de utpekade svenska intressena. Ytterligare en förutsättning är att företaget har verksamhet i Sverige på sådant sätt att försäljning eller upplåtelse av företagets materiel eller tjänster till köpande stat kan genomföras som export från Sverige.

Andra stycket innebär att statliga aktiviteter enligt denna förordning inte ska genomföras om tilltänkt export strider mot exportkontrollregelverket. Prövning av om åtgärder, som kan bli aktuella att stödja enligt denna förordning, är förenliga med exportkontrollregelverket görs av Inspektionen för strategiska produkter (ISP), varför avstämning med denna myndighet behöver ske. Att sådan avstämning ska göras framgår av 4 §. Det är därefter Försvarets materielverk som ansvarar för att bedöma om aktiviteter enligt denna förordning kan bedrivas inom de begränsningar som exportkontrollregelverket innebär.

Verksamheten måste även bedrivas i enlighet med andra gällande regelverk som myndigheterna har att tillämpa i sina verksamheter, bland annat EU:s statsstödsregler. För att inte i onödan tynga författningstexten begränsar utredningen denna erinran till exportkontrollregelverket, eftersom detta regelverk prövas av annan myndighet och, bland annat, kan innebära att exporttillstånd nekas i ett senare skede än då aktiviteter enligt denna förordning beslutas och genomförs.

I bedömningen av vilka aktiviteter som kan, och bör, genomföras bör beaktas de åtaganden och ambitioner som Sverige har internationellt, särskilt som medlem i EU och Nato.

Tredje stycket bygger på utredningens förslag i kapitel 6 om att regeringen, årligen eller vid behov, ska ge en strategisk inriktning

för statens samlade verksamhet avseende försvarsexport. På så sätt kan en mer preciserad och samlad styrning av myndigheternas arbete åstadkommas än vad som lämpligen ges i förordning eller enskilda regleringsbrev. En sådan inriktning kan således precisera och komplettera den inriktning som ges i bestämmelsens första stycke. Inom ramen för den strategiska inriktningen kan regeringen lägga fast principer och ge anvisningar till myndigheterna, till exempel genom att ange prioriterade materielsystem och länder. Även utrikespolitiska hänsyn kan ligga till grund för den strategiska inriktningen.

Bestämmelsen innebär även en erinran om att verksamheten kan inriktas närmare av Försvarsdepartementet. Denna närmare inriktning sker inom ramen för regeringens strategiska inriktning.

4 § Försvarsmakten ska delta i exportverksamhet enligt denna förordning om den har resurser som är lämpliga och det inte allvarligt försämrar dess operativa förmåga.

Beslut om deltagande fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren har utsett till beslutsfattare.

Paragrafen anger kriterier för Försvarsmaktens deltagande i exportverksamhet.

Första stycket anger under vilka förutsättningar Försvarsmakten ska delta i exportverksamhet enligt denna förordning, utöver de kriterier som anges i 12 § i myndighetens instruktion, enligt utredningens förslag. Bestämmelsen preciserar i vilken utsträckning Försvarsmakten ska delta i de uppgifter som åläggs dem i förordningen, såsom i 8, 10, 11, 13 och 21 §§.

Andra stycket anger behörig beslutsfattare inom Försvarsmakten för beslut om deltagande. Med detta avses beslut på en övergripande nivå. Bestämmelsen innebär att beslut inte kan vidaredelegeras till beslutsfattare utanför Högkvarteret. Bestämmelsen hindrar inte att beslut om deltagande fattas på generell nivå. I vilken utsträckning detta är möjligt avgörs av överbefälhavaren. Beslut om åtgärder som tar mindre resurser i anspråk bör kunna beslutas generellt, medan större aktiviteter inom ramen för exportstöd och exportkampanjer sannolikt behöver beslutas i varje enskilt fall.

Samordning

5 § Försvarets materielverk samordnar arbetet enligt denna förordning. Berörda aktörer ska samverka med varandra i den utsträckning som behövs för att uppnå syftet i 3 §.

Paragrafen anger det samordningsansvar som Försvarets materielverk har.

Första meningen innebär ett samordningsansvar för Försvarets materielverk för det arbete som ska bedrivas enligt förordningen. Samordningsansvaret utgör en tillkommande uppgift i förhållande till myndighetens nuvarande uppgifter enligt dess instruktion. Samordningsbehovet tar främst sikte på samordning av myndighetens uppgifter med de uppgifter Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut har enligt denna förordning. Behov av samordning finns inom alla de verksamhetsgrenar som anges i 2 §. Inom det strategiska arbetet behöver både Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut bistå Försvarets materielverk med underlag. Alla de tre försvarsmyndigheterna kan komma i fråga för genomförande av exportstöd och strategiska aktiviteter, såväl inför som efter en internationell överenskommelse ingåtts.

Andra meningen innebär ett särskilt ansvar för Försvarets materielverk att samverka med övriga berörda aktörer och att verka för att den samverkan mellan dessa som behövs för att uppnå syftet med exportverksamheten kommer till stånd. Utöver de aktörer som nämns i denna förordning kan även andra statliga och privata aktörer vara berörda av arbetet, till exempel i egenskap av exportfrämjande myndigheter eller som levererande försvarsföretag. Det föreslagna nätverket Team Sweden Defence & Security och det utvidgade arbetet inom Försvars- och säkerhetsgruppen som utredningen föreslår i kapitel 6 kommer vara viktiga forum för samverkan.

Bestämmelsen anknyter till 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515) samt till 4 § förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden och § 3 b i ägaranvisningen för Aktiebolaget Svensk Exportkredit.

Analys och prioritering

6 § Försvarets materielverk ska identifiera försvars- och säkerhetspolitiska intressen av försvarsexport samt behov av åtgärder enligt denna förordning.

Paragrafen anger ramarna för det analysarbete som Försvarets materielverk ska utföra.

Vad som omfattas av myndighetens analysarbete enligt denna förordning preciseras genom 7 §. Analysarbetet innefattar både att ta fram underlag för den övergripande strategiska inriktning för statens samlade försvarsexportverksamhet som utredningen föreslår att regeringen ska presentera årligen, och att ta fram underlag för hur försvarsmyndigheterna, utifrån regeringens inriktning, bör prioritera och inrikta sitt arbete enligt denna förordning.

7 § Försvarets materielverk ska senast den 1 mars varje år till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisa

- en förteckning över samtliga internationella överenskommelser och avtal om försvarsexport som har ingåtts under föregående år och vilka som har upphört,
- en beskrivning av läget i pågående förhandlingar avseende internationella överenskommelser och avtal,
- en bedömning av utfallet av ingångna överenskommelser och avtal med avseende på Sveriges och allierades försvarsförmåga,
- en beskrivning av exportmöjligheter av särskild betydelse för Sveriges och allierades försvarsförmåga på kort och lång sikt,
- en analys av behov av åtgärder enligt denna förordning på kort och lång sikt,
- samt en bedömning av försvars- och säkerhetspolitisk nytta i relation till verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser för staten av att genomföra sådana åtgärder.

Paragrafen anger närmare vilken analysverksamhet som Försvarets materielverk förväntas genomföra och redovisa till regeringen årligen. Syftet med analysverksamheten är att minska den oförutsägbarhet som exportverksamheten präglas av i dag och skapa bättre förutsättningar för medvetna prioriteringar.

De två första strecksatserna motsvarar ett uppdrag som FMV löpande tilldelas i regleringsbrev. Dessa redovisningar bör göras med regelbundenhet och bör därför regleras i förordning.

För att FMV, med stöd av FOI och Försvarsmakten, ska kunna genomföra den analys och bedömning som avses i de sista streck-

satserna behöver myndigheten kunskap om den svenska försvarsindustriella förmågan och vilka företag, eller typer av företag, som har behov av exportstödjande verksamhet enligt denna förordning.

Det är angeläget att uppgifterna redovisas samlat för att ge regeringen en helhetsbild och motverka fragmentisering. Redovisningen bidrar även till att öka transparensen. I den mån uppgifter omfattas av sekretess bör de redovisas i separat bilaga.

Redovisningen innefattar en uppföljande och utvärderande del. I dessa delar blir underlag från FOI och Försvarsmakten extra viktigt. Deras skyldighet att bidra med information och analys framgår av 8 §.

I arbetet bör myndigheternas riskanalysarbete, enligt 3 § förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering, kunna bidra med värdefulla slutsatser.

Redovisningen kompletterar och fördjupar den information som myndigheterna ska avge i sin årsredovisning. Årsredovisningen syftar till att ge underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av respektive myndighets verksamhet. Redovisningen liknar till viss del den information som myndigheter ska lämna vid en fördjupad prövning enligt 9 kap. 7–8 §§ förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Syftet med redovisningen är dock en annan.

8 § Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut ska bistå Försvarets materielverk i analysarbetet enligt 6 § och med underlag för redovisningen enligt 7 §.

Paragrafen innebär en skyldighet för Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut att delta i analysarbetet och bistå med underlag inför redovisningen till regeringen. Vid behov kan Försvarets materielverk även inhämta information från andra aktörer, som ett led i den samverkan som ska ske enligt 4 §.

9 § Försvarets materielverk ska inför och vid höjd beredskap lämna den information som regeringen behöver för att kunna prioritera och fördela resurser för verksamheten enligt denna förordning.

Paragrafen anger en tillkommande uppgift för Försvarets materielverk inför och vid höjd beredskap med avseende på exportverksamhet enligt denna förordning.

Myndigheten har enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap vissa uppgifter inför och vid höjd beredskap. Myndigheten är dock inte beredskapsmyndighet och omfattas inte av beredskapsförordningens bestämmelser i 12 § om lägesbild eller i 22 § om rapportering och annan informationsskyldighet.

Myndigheten har inte heller, i sin instruktion, någon uppgift att lämna information till regeringen vid höjd beredskap på motsvarande sätt som Försvarsmakten har enligt 5 § tredje stycket förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten. Däremot ska myndigheten, enligt 1 § andra stycket förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk, vid upphandling till Försvarsmakten ta hänsyn till de särskilt brådskande förhållanden som kan uppkomma vid höjd beredskap och mobilisering samt i fredstid när Sveriges territoriella integritet ska hävdas.

Vid höjd beredskap kan behövas en annan inriktning av myndigheternas exportverksamhet enligt denna förordning, eller en annan prioritering av dessa arbetsuppgifter i förhållande till övriga arbetsuppgifter. Genom informationsskyldigheten i denna bestämmelse får regeringen det underlag som kan behövas inför sådana ställningstaganden.

Exportfrämjande

10 § Med exportfrämjande avses enligt denna förordning aktiviteter som genomförs av Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut i syfte att stärka generella möjligheter till export på försvarsområdet.

Paragrafen identifierar vad som avses med främjande enligt förordningen och pekar ut vilka myndigheter som genomför främjandet.

Exempel på främjandeaktiviteter är utställning vid mässor och att hålla föreläsningar i försvarsexportrelaterade frågor som inte genomförs specifikt i syfte att stödja en viss exportaffär. Andra exempel kan vara att visa upp materiel och informera om det svenska försvarsexportarbetet i avsikt att skapa relationer och bygga samarbeten med andra länder.

Bestämmelsen anger inte i vilken utsträckning de ansvariga myndigheterna ska arbeta med exportfrämjande. Den övergripande inriktningen på främjandet bestäms av regeringen och den närmare

avgränsningen av vilka främjandeaktiviteter som ska genomföras av respektive myndighet bestäms av myndigheterna i dialog utifrån den analys som avses i 6 och 7 §§. Av 4 § framgår kriterier och beslutsordning inom Försvarsmakten för deltagande i exportfrämjande.

Exportstöd

11 § Med exportstöd avses i denna förordning aktiviteter som genomförs av Försvarets materielverk, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut i syfte att stärka ett företags specifika möjligheter till en exportaffär.

Paragrafen identifierar vad som avses med exportstöd och pekar ut vilka myndigheter som genomför stödet. Enligt 21 § ska den som erhåller exportstöd ersätta statens kostnader för genomförande av exportstödet.

Med aktiviteter avses framför allt åtgärder som staten vidtar som referenskund, såsom förevisning av materiel och utlämning av operatörsinformation och uppgifter om produktvalidering. Andra exempel på aktiviteter kan vara förhandling och ingående av internationella överenskommelser avseende samarbete med annan stat gällande exempelvis utbildning, utveckling och erfarenhetsutbyte avseende aktuellt materielsystem.

Bestämmelsen anger inte i vilken utsträckning de ansvariga myndigheterna ska arbeta med exportstöd. Den övergripande inriktningen på exportstödet bestäms av regeringen och den närmare avgränsningen av vilka stödaktiviteter som kan genomföras av respektive myndighet bestäms av myndigheterna i dialog utifrån den analys som avses i 6 och 7 §§. Av 4 § framgår kriterier och beslutsordning inom Försvarsmakten för deltagande i exportstöd.

Bestämmelsen utesluter inte att exportstöd kan beviljas och genomföras även under pågående kampanjarbete enligt 13 §.

12 § Försvarets materielverk hanterar förfrågningar om exportstöd.

Om exportstöd kan ges ska myndigheten meddela berört försvarsföretag vilket exportstöd som kan ges och vilken eller vilka myndigheter som kan genomföra exportstödet. Myndigheten ska även informera om att exportstödet genomförs mot kostnadsersättning och presentera ett preliminärt ersättningsbelopp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur förfrågningar om exportstöd ska hanteras.

Första stycket pekar ut Försvarets materielverk som ansvarig myndighet för att hantera förfrågningar om exportstöd. Förfrågan kommer vanligtvis från ett företag som deltar i eller avser delta i en annan stats anskaffningsprocess avseende materiel eller tjänster inom försvarsområdet. Bestämmelsen innebär inte mandat för myndigheten att besluta om att exportstöd ska genomföras av Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut. I den mån förfrågan avser aktiviteter som bäst genomförs av dessa myndigheter behöver frågan beredas i dialog med dessa.

Av *andra stycket* framgår vilken information myndigheten ska ge till berört försvarsföretag. Uppgiften om preliminärt ersättningsbelopp behöver beredas med utförande myndigheter.

Om företaget väljer att erhålla stödet, med de villkor som informerats om, kan – beroende på vilka aktiviteter som stödet avser – även andra statliga aktörer, såsom Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Business Sweden eller en utlandsmyndighet, behöva informeras.

Exportkampanj

13 § Med exportkampanj avses enligt denna förordning aktiviteter som genomförs av Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut i syfte att stärka möjligheter till en specifik exportaffär på försvarsområdet som är av särskild strategisk betydelse för svenska försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) beslutar om att en kampanj ska inledas och avslutas.

Paragrafen identifierar vad som avses med kampanj enligt förordningen och pekar ut ansvariga myndigheter. Enligt 23 § är statens arbete med exportkampanj anslagsfinansierat. Viss möjlighet kan finnas att finansiera kostnaderna genom prissättning till kund, om avtal om statlig försvarsexport kommer till stånd.

Bestämmelsen är utformad exportörsneutralt. Det är i detta skede ofta inte klart vem som slutligen kan komma att ta rollen som exportör, företaget eller staten, men det saknar betydelse för bedömningen av om ett kampanjarbete ska bedrivas. Det avgörande

är i stället om den tänkta exporten är av särskild strategisk betydelse för svenska försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

Inom en exportkampanj kan samma typ av aktiviteter genomföras som inom exportstödet. Bestämmelsen utesluter inte att exportstöd kan beviljas och genomföras även under pågående kampanj, om aktiviteten bedöms kunna avgiftsfinansieras.

Första stycket pekar ut vilka myndigheter som deltar i en exportkampanj och genomför olika aktiviteter inom denna. Utöver försvarsmyndigheterna har olika departement inom Regeringskansliet viktiga roller inom ett kampanjarbete, såsom Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och Klimat- och näringslivsdepartementet. Bestämmelsen anger även syftet med en kampanj. Om detta syfte inte är uppfyllt kan beslut om att bedriva kampanj inte fattas. Vad som avses med kriteriet särskild strategisk betydelse för svenska försvars- och säkerhetspolitiska intressen, avgörs ytterst av regeringen och kan preciseras i den årliga inriktningen, eller i närmare anvisningar från Försvarsdepartementet. Även mer generella utrikespolitiska hänsyn kan vägas in av regeringen.

Bestämmelsen anger inte i vilken utsträckning myndigheterna ska arbeta med exportkampanjer. Den övergripande inriktningen på kampanjarbetet bestäms av regeringen, bland annat genom medeltilldelning. Vilka aktiviteter som ska genomföras av respektive myndighet inom en beslutad kampanj bestäms av myndigheterna i dialog utifrån den analys som avses i 6 och 7 §§. Av 4 § framgår kriterier och beslutsordning inom Försvarsmakten för deltagande i exportkampanjer.

Andra stycket pekar ut Försvarsdepartementet som ansvarig för beslut om att staten ska bedriva en specifik kampanj och när den ska avslutas. Förslag till beslut behöver beredas i enlighet med Regeringskansliets interna beslutsordning och i dialog med försvarsmyndigheterna och berört försvarsföretag.

Statlig försvarsexport

14 § Med statlig försvarsexport avses i denna förordning försäljning och upplåtelse av materiel och tillhörande eller därmed förknippade tjänster på försvarsområdet som svenska staten genomför till annan stat.

Paragrafen identifierar vad som avses med statlig försvarsexport enligt förordningen.

Upplåtelse innefattar utlåning och uthyrning. Även leasing innefattas i begreppet då detta är en form av uthyrning.

Med materiel och tjänster på försvarsområdet avses varor och tjänster av försvarsspecifik karaktär, i vilket innefattas både materiel och tjänster för militärt bruk och civila produkter och tjänster som särskilt anpassats för militärt bruk.

Statlig försvarsexport kan omfatta dels försäljning eller upplåtelse av materiel, i förekommande fall med tillhörande tjänster, dels försäljning av statliga tjänster (tjänsteexport) med koppling till exportaffären. Begreppet statlig försvarsexport utesluter inte försäljning av enbart tjänster som staten upphandlar av privatägd leverantör, det torde dock vara ovanligt.

Med statlig försvarsexport avses all export som staten genomför som säljare eller upplåtare till en annan stat, oavsett om materielen behöver anskaffas specifikt för exportaffären eller redan finns i statens ägo. I det senare fallet omfattas både materiel som inte längre behövs för Försvarsmaktens verksamhet eller blivit obrukbar hos Försvarsmakten, och materiel som av andra skäl kan avvaras för export. Överlåtelse genom byte och eller gåva (donation) omfattas inte av förordningens bestämmelser. Hantering av sådan överlåtelse kräver därför särskilda myndighetsuppdrag till berörda myndigheter. Förordningen omfattar således inte överlåtelser som regleras i förordning (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten.

Köpare, eller mottagare, vid statlig försvarsexport kan vara en annan stats regering, departement, myndighet eller annat offentligt organ. Det kan även vara en mellanstatlig organisation med rättssubjektivitet, såsom FN eller Nato.

15 § Förfrågan om statlig försvarsexport hanteras av Försvarets materielverk.

Aktiebolaget Svensk Exportkredit hanterar förfrågan och beslutar om exportkredit med statligt stöd enligt förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd och Exportkreditnämnden hanterar och beslutar om statsgaranti (exportkreditgaranti) enligt förordning (2007:656) om exportkreditgaranti.

Paragrafen pekar ut ansvariga aktörer för statlig försvarsexport, inklusive exportfinansiering, men anger inte i vilken utsträckning aktörerna ska arbeta med detta.

Första stycket pekar ut Försvarets materielverk som ansvarig statlig aktör för att hantera en förfrågan om statlig försvarsexport från andra stater. Om förfrågan inkommer till staten på annat sätt, till exempel till ett statsråd, försvarsmateriöldirektören (NAD) eller defence policy direktor (DPD) överlämnas förfrågan till Försvarets materielverk.

Regeringen beslutar om förhandling ska påbörjas respektive om en internationell överenskommelse ska ingås och bemyndigar Försvarets materielverk att genomföra dessa aktiviteter på statens vägnar.

Andra stycket innehåller en erinran om att exportfinansiering med exportkredit samt exportkreditgaranti hanteras av Aktiebolaget Svensk Exportkredit och Exportkreditnämnden. Bestämmelsen anknyter till 1 § förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd samt 2 § förordning (2007:656) om exportkreditgaranti, med utredningens förslag till tillägg i respektive bestämmelse.

Försvarets materielverk, Aktiebolaget Svensk Exportkredit och Exportkreditnämnden kan behöva samarbeta om ett samlat svenskt erbjudande som inkluderar exportfinansiering, i de fall köpande stat önskar det. Detta följer av 4 §.

Den övergripande inriktningen på arbetet med statlig försvarsexport bestäms av regeringen och den närmare avgränsningen av vilka aktiviteter som ska genomföras av respektive aktör bestäms av dessa i dialog.

16 § Försvarets materielverk företräder staten vid förhandlingar och ingående av internationella överenskommelser och avtal som avser statlig försvarsexport, efter särskilt bemyndigande eller uppdrag från regeringen.

För export som avses i 17 § krävs inget ytterligare bemyndigande eller uppdrag.

Paragrafen anger det uppdrag Försvarets materielverk har när det gäller att förhandla och ingå avtal om statlig försvarsexport. Statlig försvarsexport definieras i 14 §.

Bestämmelsen föreslås flyttas från myndighetens instruktion till denna förordning och utvidgas, dels till att även avse andra avtal än

internationella överenskommelser, dels till att även avse uppdrag från regeringen. Bestämmelsen föreslås även justeras språkligt.

Första stycket anger omfattningen på uppdraget. Bestämmelsen omfattar försäljning och upplåtelse av all materiel, och tillhörande eller därmed förknippade tjänster, som sker på export, oavsett om materielen behöver anskaffas specifikt för exportaffären eller redan finns i statens ägo. I det senare fallet ingår dels materiel som inte längre behövs för Försvarmaktens verksamhet eller blivit obrukbar hos Försvarmakten, dels materiel som av andra skäl kan avvaras för export. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 17 §. I den mån försäljning inte omfattas av angivna mandat i 17 § behöver ett särskilt regeringsbeslut inhämtas med stöd av 16 §. Detta torde främst röra bemyndigande om ingående av internationell överenskommelse av större vikt enligt 10 kap. regeringsformen.

Uppgiften omfattar alla typer av rättsliga avtal, både sådana som ingås som en internationell överenskommelse, och därmed är folkrättsligt bindande, och sådana som ingås utifrån civilrättslig lagstiftning. Bestämmelsen innebär även att det krävs ett särskilt regeringsbeslut för att myndigheten ska få genomföra denna uppgift. Om avtalet har folkrättslig grund krävs ett bemyndigande enligt 10 kap. regeringsformen. Om avtalet har civilrättslig grund krävs ett uppdrag. Köpare, eller mottagare, kan vara en annan stats regering, departement, myndighet eller annat offentligt organ, eller en mellanstatlig organisation med rättssubjektivitet.

Andra stycket hänvisar till att det i 17 § finns ett generellt bemyndigande till FMV att ansvara för export av överbliven eller obrukbar materiel och förtydligar att det i sådana fall inte behövs ett ytterligare beslut från regeringen enligt första stycket.

17 § För export som avser försäljning eller upplåtelse av materiel som inte längre behövs för Försvarmaktens verksamhet eller som blivit obrukbar hos Försvarmakten får Försvarets materielverk ingå en internationell överenskommelse med annan stat. Det gäller dock inte för överenskommelser som kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

Paragrafen utgör ett generellt bemyndigande till FMV att ingå sådan internationell överenskommelse som avses i 10 kap. regeringsformen avseende viss export.

Bestämmelsen innebär en särreglering i förhållande till 16 § för obehövlig eller obrukbar materiel. Med detta avses samma som i

1 a § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk. Bestämmelsen i 1 a § ger Försvarets materielverk mandat att ansvara för försäljning eller upplåtelse av sådan materiel, på uppdrag av Försvarmakten. Nu aktuell bestämmelse innebär ett generellt bemyndigande till Försvarets materielverk att få sälja sådan materiel på export.

Om exportavtalet lämpar sig att utformas som en internationell överenskommelse enligt 10 kap. regeringsformen behöver FMV ett bemyndigande att ingå avtalet. Regeringen får enligt 10 kap. 2 § regeringsformen ge FMV i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Riksdagens medverkan krävs inte om avtalet inte innebär några ytterligare ekonomiska förpliktelser för Sverige än vad som ryms inom den av riksdagen beslutade budgeten och vad som därefter delegerats från regeringen till FMV genom regleringsbrev. Genom att materielen anskaffats med statens medel och omfattas av riksdagens bemyndigande i 8 kap. 6 § budgetlagen (2011:203) krävs inte riksdagens medverkan i detta avseende.

För avtal som ingås på civilrättslig grund, och därmed inte utgör en internationell överenskommelse på folkrättslig grund, krävs inget bemyndigande enligt 10 kap. regeringsformen. Mandatet för Försvarets materielverk att ingå sådana avtal får anses följa av 1 a § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

Bemyndigandet i föreslagen bestämmelse gäller inte om riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan krävs av andra skäl än vad som redogjorts för ovan, såsom att överenskommelsen skulle anses vara av större vikt. I sådana fall krävs ett särskilt bemyndigande enligt 16 § första stycket.

18 § Begäran från Försvarets materielverk till regeringen om att få förhandla om respektive ingå en internationell överenskommelse eller avtal om statlig försvarsexport ska innehålla en redovisning av aktuell försvarsexport, inklusive tjänsteexport, en rättslig bedömning av om avtalet bör ingås på civil- eller folkrättslig grund, jämte val av tvistlösningsmekanismer, en beskrivning av möjligheter till exportfinansiering samt en bedömning av den försvars- och säkerhetspolitiska nytta och de verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser som exporten kan innebära.

Till begäran ska bifogas ett utlåtande från Inspektionen för strategiska produkter av om det kan föreligga hinder för export enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Paragrafen anger vad en begäran från Försvarets materielverk till regeringen om att få förhandla eller ingå en internationell överenskommelse eller ett avtal om statlig försvarsexport ska innehålla.

Första stycket anger vilka uppgifter Försvarets materielverk ska ange i begäran. Bestämmelsen innebär bland annat att Försvarets materielverk ska beskriva det tilltänkta avtalets rättsliga grund, vilka behov av tvistlösning som kan finnas och vilka mekanismer för tvistlösning som avtalet bör innehålla.

Bestämmelsen innebär vidare att Försvarets materielverk ska redovisa försvars- och säkerhetspolitiska nytta och verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser med planerad exportaffär. Försvars- och säkerhetspolitiska nytta får bedömas med ledning av regeringens uttalanden i den strategiska inriktningen. I denna del av analysen blir synpunkter från Försvarsmakten och FOI särskilt viktiga. Myndigheten ansvarar således inte för att bedöma utrikespolitisk nytta, utan detta väger regeringen in i sitt beslut med stöd av underlag från Utrikesdepartementet. I beskrivningen av verksamhetsmässiga och affärsmässiga konsekvenser bör framgå konsekvenser för såväl staten som levererande företag. Med konsekvenser avses både risker och möjligheter. I denna del av analysen blir FMV:s försvarsindustriella kompetens särskilt viktig.

En förutsättning för att ingå en internationell överenskommelse eller annat avtal om försäljning eller upplåtelse är att Försvarets materielverk förfogar över den materiel som överenskommelsen omfattar. Om överenskommelsen avser materiel som behöver anskaffas för detta ändamål krävs att Försvarets materielverk kan genomföra en sådan upphandling. Förutsättningarna för detta behöver framgå av begäran, såsom en del av de verksamhets- och affärsmässiga konsekvenserna.

Nytt i förhållande till dagens ordning är att framställa till regeringen ska innehålla information om exportfinansiering. Detta för att regeringen ska kunna bedöma hela statens erbjudande och till riksdagen kunna beskriva vilket ekonomiskt åtagande affären innebär. Exportfinansieringen kan innebära kortfristiga krediter i form av betalningsutjämning genom användning av Försvarets materielverks räntekontokredit hos Riksgälden eller en exportkredit med statligt stöd jämte exportkreditgaranti genom Aktiebolaget Svensk Exportkredit respektive Exportkreditnämnden. Avtal om exportkredit ingås dock direkt mellan å ena sidan köpande stat och å andra

sidan Aktiebolaget Svensk Exportkredit. Exportkreditgaranti beviljas av Exportkreditnämnden.

Andra stycket innebär en erinran om att regeringen ska tillställas ett utlåtande från Inspektionen för strategiska produkter som underlag för framställan om bemyndigande från riksdagen och beslut om bemyndigande. Ett sådant utlåtande inhämtas enligt dagens rutiner om samråd för att regeringen ska kunna veta om den tänkta exporten uppfyller kraven inom exportkontrollregelverket innan regeringen vidtar åtgärder i anledning av framställan från FMV.

19 § Försvarets materielverk ansvarar för upphandling av varor och tjänster som omfattas av statlig försvarsexport.

Paragrafen pekar ut Försvarets materielverk som ansvarig myndighet för upphandling av varor och tjänster som behöver anskaffas för att kunna genomföra en statlig försvarsexport.

Bestämmelsen innebär ett tillkommande uppdrag till Försvarets materielverk i förhållande till den uppgift myndigheten har enligt 1 § förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk, som avser upphandling för Försvarsmaktens behov.

Bestämmelsen tar sikte på de situationer där staten säljer materiel på export som behöver anskaffas för detta ändamål, det vill säga materiel som inte tidigare inköpts för Försvarsmaktens behov. Upphandling ska ske i den utsträckning som behövs för att möjliggöra statens skyldigheter i förhållande till köpande stat. Statens möjligheter till upphandling behöver vara klarlagda innan beslut kan fattas om att Försvarets materielverk får förhandla om och ingå en internationell överenskommelse eller annat avtal om export av sådan materiel. Beslut om ekonomiska åtaganden för staten fattas av riksdagen och efterföljs av regeringens bemyndigande till Försvarets materielverk att få ingå exportavtalet. Bestämmelsen innebär således inget bredare mandat för myndigheten att upphandla varor och tjänster än vad som följer av regeringens bemyndigande i det enskilda fallet.

20 § Försvarets materielverk förvaltar avtal om statlig försvarsexport. I uppgiften ingår att löpande följa upp och bevaka statens intressen.

Paragrafen pekar ut Försvarets materielverk som den myndighet som förvaltar ingångna avtal om statlig försvarsexport. Med avtal avses här både de som ingås med köpande stat och de som ingås med levererande försvarsföretag, för att möjliggöra statens åtagande gentemot köpande stat. Avtal med köpande stat kan ingås som internationella överenskommelser eller civilrättsliga avtal enligt svensk, nationell rätt.

Bestämmelsen innebär även en skyldighet att löpande bedöma möjligheten att kunna fullgöra skyldigheter och åtaganden enligt ingångna avtal och risken för skadefall. Bestämmelsen kan ses som ett komplement till skyldigheten i 3 § förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

Om en internationell överenskommelse behöver omförhandlas gäller, enligt 16 §, att myndigheten behöver ett bemyndigande från regeringen. Av 18 § framgår vilka uppgifter myndigheten i så fall ska redovisa till regeringen.

Ersättning för statens kostnader

21 § Försvarets materielverk, Försvarsmakten respektive Totalförsvarets forskningsinstitut ska ta ut avgift för exportstöd som avser uppdragsverksamhet. Debitering sker av Försvarets materielverk.

Avgift för uppdragsverksamhet ska beräknas så att den helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning) och debiteras efter genomförd åtgärd. Myndigheterna disponerar intäkterna.

Paragrafen anger finansiering av myndigheternas arbete med att genomföra exportstöd.

Första stycket klargör kriterier för avgiftsuttag. I den mån lagstöd saknas för avgiftsuttag får avgift endast tas ut som ersättning för kostnader för genomförande av så kallad uppdragsverksamhet. Bestämmelsen tar endast sikte på exportstöd som utgör uppdragsverksamhet. Varje myndighet beslutar om vilken avgift som ska tas ut för deras arbete, men FMV ansvarar för debiteringen till försvarsföretaget.

Andra stycket anger ett ekonomiskt mål för uppdragsverksamheten, full kostnadstäckning, och att myndigheterna disponerar

dessa avgiftsmedel. Full kostnadstäckning innebär att såväl direkta som indirekta kostnader ska tas ut, såsom personallöner, administrativa kostnader och kostnader för användning av materiel och lokaler. I detta ingår även kostnader som uppstått i arbetet med att bedöma att en förfrågan om exportstöd kan beviljas. Av 23 § framgår att ansökningsavgift för exportstöd inte ska tas ut.

I den mån en genomförd aktivitet även fyllt ett annat syfte vid sidan av exportstödet, ska avgiften beräknas utifrån hur stor andel av aktiviteten som anses belöpa på exportstödet.

I respektive myndighets instruktion föreslås införas en erinran om att det finns särskilda bestämmelser om avgift i denna förordning. Denna förordning utgör *lex specialis* i förhållande till avgiftsbestämmelser i myndigheternas instruktioner och avgiftsförordningen (1992:191).

22 § Om inte regeringen beslutar annat ska statens kostnader för statlig försvarsexport finansieras genom exportavtalet.

Paragrafen anger en huvudregel för finansiering av statens arbete med statlig försvarsexport. Regeringen kan i det enskilda bemyndigandet för den specifika exportaffären ange annan finansiering.

Bestämmelsen innebär att statens samlade kostnader för arbete med statlig försvarsexport enligt denna förordning ska tas ut av köpande stat genom exportavtalet. Det inkluderar såväl myndigheternas kostnader för att genomföra en kampanj och förhandla om och ingå exportavtalet, som deras kommande kostnader för att genomföra aktiviteter enligt avtalet.

23 § I övrigt ska avgift eller ersättning för statens kostnader i anledning av arbete enligt denna förordning inte tas ut.

Paragrafen anger finansiering för det arbete enligt denna förordning som inte omfattas av 21 och 22 §§.

Bestämmelsen innebär att myndigheternas kostnader i de delar som inte omfattas av 21 och 22 §§ ska finansieras genom anslag i statsbudgeten. Myndigheterna får därmed inte besluta om avgiftsuttag för denna verksamhet. Bestämmelsen innebär att avgift inte ska tas ut för prövning av en förfrågan om exportstöd, om prövningen utfaller negativt. Detta följer indirekt av 21 §.

I respektive myndighets instruktion föreslås ett tillägg till den bestämmelse som reglerar myndighetens möjligheter till avgiftsuttag, som innebär att bestämmelserna i denna förordning ska tillämpas i stället för de bestämmelserna.

Överklagande

24 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Paragrafen innebär att myndigheternas beslut enligt denna förordning inte är överklagbara.

Bestämmelsen innebär ett avsteg från förvaltningslagens bestämmelser, vilket är möjligt enligt 4 § förvaltningslagen.

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger var och en rätt till domstolsprövning av bland annat civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6.1). Om ett beslut innefattar en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter, följer enligt konventionen en rätt till domstolsprövning av beslutet. Den föreslagna förordningen skapar ingen rättighet för exporterande företag eller enskilda. Den verksamhet som utförs med stöd av förordningen ska vara till nytta för Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intressen. Beslut enligt förordningen bör därför inte vara överklagbara.

9.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd

1 §

Exportkredit med statligt stöd får lämnas enligt denna förordning för att finansiera ett svenskt företags exportförsäljning, om det kan antas att ett konkurrerande utländskt företag på grund av utländskt kreditstöd kan erbjuda särskilt förmånliga kreditvillkor och att stödet behövs för att försäljningen ska komma till stånd.

Exportkredit med statligt stöd får lämnas för att finansiera statlig försvarexport.

Krediterna lämnas i svenska kronor eller i utländsk valuta till fast ränta.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar exportkredit med statligt stöd kan lämnas. En förutsättning som framgår av första stycket är att exportkredit får lämnas för att finansiera ett svenskt företags exportförsäljning.

Andra stycket, som är nytt, innebär ett förtydligande av att exportkredit med statligt stöd kan lämnas för att finansiera statlig försvarsexport. Med statlig försvarsexport avses detsamma som i föreslagen förordning om exportverksamhet på försvarsområdet, nämligen försäljning och upplåtelse av materiel och tjänster på försvarsområdet som svenska staten genomför till annan stat. Bestämmelsens formulering och placering innebär att övriga kriterier i första stycket inte gäller vid statlig försvarsexport. Regeringens beslut om den statliga försvarsexporten innefattar ställningstagande till att affären ska genomföras med statligt stöd.

9.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti

2 §

Exportkreditgaranti får beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser export eller indirekt avser export vilken genomförs av svenskt företag, av företag med säte utomlands i vilket det finns ett betydande svenskt intresse eller av företag som köper varor och tjänster från Sverige.

Exportkreditgaranti får även beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser försvarsexport som genomförs av svenska staten.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar exportkreditgaranti kan lämnas. En förutsättning som framgår av första stycket är att exportkreditgaranti får beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser export vilken genomförs av ett företag.

Andra stycket, som är nytt, innebär ett förtydligande av att exportkreditgaranti kan beviljas för att täcka förlust i verksamhet som avser försvarsexport som genomförs av svenska staten. Med försvarsexport avses detsamma som i föreslagen förordning om exportverksamhet på försvarsområdet, nämligen försäljning och upplåtelse av materiel och tjänster på försvarsområdet som svenska staten genomför till annan stat. Bestämmelsens formulering och placering innebär att de kriterier som finns i första stycket avseende före-

tagets anknytning till Sverige inte gäller vid statlig försvarsexport. Regeringens beslut om den statliga försvarsexporten innefattar ställningstagande till att berört företag uppfyller erforderliga kriterier för att omfattas av det statliga stödet.

9.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk

3 §

Försvarets materielverk ska bedriva *försvarsexportverksamhet enligt förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvarsområdet*.

Paragrafen anger vilket uppgift Försvarets materielverk har när det gäller försvarsexportverksamhet.

Den nya formuleringen innebär att uppgiften ändras från att avse exportstödjande verksamhet till att avse försvarsexportverksamhet i enlighet med föreslagen förordning på området.

Regleringen i bestämmelsen om vad verksamheten ska bidra till upphävs. Detta framgår i stället av föreslagen förordning.

14 §

Försvarets materielverk får ta ut avgifter för sin verksamhet. Myndigheten beslutar eller meddelar föreskrifter om avgifternas storlek.

Särskilda bestämmelser om avgift finns i förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvarsområdet.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för myndigheten att ta ut avgift för sin verksamhet.

Andra stycket, som är nytt, upplyser om att det finns särskilda bestämmelser om avgift i den föreslagna förordningen. Dessa bestämmelser utgör *lex specialis* och gäller därför före bestämmelsen i första stycket.

9.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2024:1230) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut

10 §

Myndigheten ska *bedriva försvarsexportverksamhet enligt förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvarsområdet.*

Paragrafen anger vilken uppgift Totalförsvarets forskningsinstitut har när det gäller försvarsexportverksamhet.

Den nya formuleringen innebär att uppgiften ändras från att avse skyldighet att bedriva exportstödjande verksamhet på uppdrag av Försvarets materielverk till att avse skyldighet att bedriva försvarsexportverksamhet i enlighet med föreslagen förordning på området.

19 §

Myndigheten får ta ut avgifter för sin verksamhet. Myndigheten beslutar eller meddelar föreskrifter om avgifternas storlek.

Särskilda bestämmelser om avgift finns i förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvarsområdet.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för myndigheten att ta ut avgift för sin verksamhet.

Andra stycket, som är nytt, upplyser om att det finns särskilda bestämmelser om avgift i den föreslagna förordningen. Dessa bestämmelser utgör *lex specialis* och gäller därför före bestämmelsen i första stycket.

9.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten

12 §

Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet *samt bedriva försvarsexportverksamhet.*

Paragrafen anger vissa uppgifter för Försvarsmakten inom området huvudsakliga uppgifter.

Den tidigare uppgiften att bedriva exportstödjande verksamhet på uppdrag av Försvarets materielverk ändras genom bestämmelsen till att avse skyldighet att bedriva försvarsexportverksamhet.

Regleringen av uppgiften flyttas från 23 § till 12 §. Denna placering gör försvarsexportverksamhet till en del av Försvarsmaktens huvudsakliga uppgifter på motsvarande sätt som stödet till civil verksamhet. Placeringen i denna paragraf innebär även att uppgiften begränsas till att bedrivas med myndighetens befintliga förmåga och resurser. Begränsningen stämmer överens med hur den exportstödjande verksamheten hanteras i praktiken i dag.

Vad som ingår i Försvarsmaktens uppgift att bedriva försvarsexportverksamhet framgår av föreslagen förordning om exportverksamhet på försvarsområdet, på motsvarande sätt som formerna för stödet till civil verksamhet framgår av förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Utformningen av tillägget till paragrafen är anpassad efter paragrafens nuvarande utformning. Den av utredningen föreslagna förordningen om exportverksamhet på försvarsområdet anges därför inte i paragrafen.

60 §

I 61–62 och 64 §§ finns bestämmelser om Försvarsmaktens möjlighet att ta ut avgifter. Bestämmelserna gäller inte när Försvarsmakten lämnar stöd till, övar eller på annat sätt samverkar med andra aktörer enligt lag eller förordning.

Särskilda bestämmelser om avgift finns i förordning (2026:xx) om exportverksamhet på försvarsområdet.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det i angivna paragrafer finns bemyndiganden för myndigheten att ta ut avgifter.

Andra stycket, som är nytt, upplyser om att det finns särskilda bestämmelser om avgift i den föreslagna förordningen.

Bemyndigandet i nuvarande 63 § upphävs.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Proposition 2025/26:1. *Budgetpropositionen för 2026.*
- Proposition 2024/25:99. *Vårändringsbudget för 2025.*
- Proposition 2024/25:34. *Totalförsvaret 2025–2030.*
- Proposition 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*
- Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025.*
- Proposition 2017/18:23. *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel.*
- Proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges för-svar 2016–2020.*
- Proposition 2014/15:99. *Vårändringsbudget för 2015.*
- Proposition 2014/15:1. *Budgetproposition 2015.*
- Proposition 2013/14:1. *Budgetproposition 2014.*
- Proposition 2009/10:99. *Vårtilläggsbudget för 2010.*
- Proposition 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010.*
- Proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar.*
- Proposition 1999/2000:30. *Det nya försvaret.*
- Proposition 1996/97:4. *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2.*
- Proposition 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten.*
- Proposition 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Regeringens skrivelser

- Skrivelse 2024/25:193. *Försvarsindustristrategi för ett starkare Sverige – innovation, produktion och samarbete.*
- Skrivelse 2024/25:121. *Nationell strategi för cybersäkerhet.*
- Skrivelse 2024/25:114. *Strategisk exportkontroll 2024 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.*
- Skrivelse 2023/24:163. *Nationell säkerhetsstrategi.*
- Skrivelse UD2023/01758. *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft.*
- Skrivelse 2017/18:259. *En strategi för svensk rymdverksamhet.*
- Skrivelse 1996/97:138. *Redogörelse för den svenska krigsmateriel-exporten år 1996.*

Departementsserien och promemorior

- Ds 2025:3. *Sveriges försvarsmaterieldirektör En ny inriktning.*
- Ds 2024:6. *Stärkt försvarsförmåga.*
- Ds 2023:34. *Kraftsamling. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret.*
- Ds 2008:48. *Försvar i användning.*
- Fö 2009:05 (2010a). *Fundament för en ny försvarsmyndighet – redovisning från Försvarsexportutredningen. 2010-02-15.*
- Fö 2009:05 (2010b). *Inrättandet av Försvarsexportmyndigheten – slutredovisning från Försvarsexportutredningen. 2010-07-30.*
- Regeringskansliet, Försvarsdepartementet (2025). *Särskilda exportkreditgarantier för försvarsexport till den ukrainska staten. Fö2025/00707.*
- Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2025). *Promemoria om ett nytt finansieringsinstrument för samhällsnyttiga och utvecklingsfrämjande projekt i låg- och lägre medelinkomstländer. UD2025/04787.*
- Regeringskansliet, Försvarsdepartementet (2009). *Ett användbart och tillgängligt försvar, Stödet till Försvarsmakten. Rapport från Stödutredningen Fö 2009:A.*

Statens offentliga utredningar

SOU 2024:77. *Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel.*

Betänkande av 2023 års krigsmaterielutredning.

SOU 2022:24. *Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet.* Betänkande av Materielförsörjningsutredningen.

SOU 2007:96. *Avgifter.* Slutbetänkande av Avgiftsutredningen.

SOU 1906:2. *Nya organisationer af utrikesdepartementet, diplomaten och konsulatväsendet.*

Kommittédirektiv

Dir. 2009:114. *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel.*

Regleringsbrev

Regeringen (2025). *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försvarets materielverk.* Fö2023/01216, Fö2023/01772, Fö2025/00250 m.fl.

Regeringen (2024). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarsmakten.* Fö2025/01276.

Regeringen (2024). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarets materielverk.* Fö2023/01749, Fö2024/00454, Fö2024/00935 (delvis) m.fl.

Regeringen (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försvarets materielverk.* Fö2022/01375, Fö2023/00322 (delvis), Fö2023/00490 m.fl. (delvis).

Regeringen (2022). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försvarets materielverk.* Fö2022/00088, Fö2022/00166 (delvis), Fö2022/00273 m.fl.

Regeringen (2021). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk.* Fö2021/00104, Fö2021/00262, Fö2021/00308 m.fl.

- Regeringen (2020). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försvarets materielverk*. Fö2020/00052, Fö2020/00143 (delvis), Fö2020/00237 m.fl.
- Regeringen (2019). *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försvarets materielverk*. Fö2018/01278/MFU, Fö2019/00052/MFU, Fö2019/00058/ESL (delvis) m.fl.
- Regeringen (2018). *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försvarets materielverk*. Fö2018/00075/ESL (delvis), Fö2018/00331/MFU, Fö2018/01183/MFU m.fl.
- Regeringen (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försvarets materielverk*. Fö2016/01605/MFU, Fö2017/00068/ESL (delvis), Fö2017/00327/MFU m.fl.
- Regeringen (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försvarets materielverk*. Fö2015/00577/MFU, Fö2016/00096/ESL (delvis), Fö2016/00316/MFU m.fl.
- Regeringen (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försvarets materielverk*. Fö2014/78/MFU, Fö2014/125/ESL (delvis), Fö2014/413/MFU m.fl.
- Regeringen (2012). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Förvarsexportmyndigheten*. Fö2012/113/ESL (delvis), Fö2012/2188/ESL (delvis).
- Regeringen (2011). *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Förvarsexportmyndigheten*. Fö2011/90/ESL (delvis), Fö2011/1883/ESL m.fl.

Myndighetsrapporter och andra myndighetsbeslut

- Försvarsmakten (2025). *Försvarsmaktens årsredovisning för 2024*. FM2024-4113:43.
- Försvarets materielverk (2025). *Budgetunderlag 2026–2028*. 24FMV5136-5.
- Försvarets materielverk (2025). *Årsredovisning 2024 för Försvarets materielverk*. 24FMV4548-8.
- Inspektionen för strategiska produkter (2025). *Den svenska exporten av krigsmateriel 2024*. Pressmeddelande.

- Förvarsmakten och Förvarets materielverk (2024). *Tilläggsöverenskommelse mellan Förvarsmakten och Förvarets materielverk*. FM2023-27470:2. 23FMV5839-2.
- Förvarsmakten (2023). *Beslut Definition av förvarsnytt och tillämpning vid priskalkylering*. FM2023-28384:1.
- Förvarsmakten (2022). *Förvarsmaktens interna bestämmelser*. FIB 2022:6.
- Förvarsexportmyndigheten (2012). *Budgetunderlag för 2013–2015*. Diariefört hos Förvarsdepartementet med dnr Fö 2012/405.
- Statskontoret (2014). *Tydligare roller och ökad transparens. En uppföljning av Förvarsexportmyndigheten*. 2014:30.

Lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter

- SFS 2025:786. *Förordning om särskilda exportkreditgarantier för förvarsexport till den ukrainska staten*.
- SFS 2024:1333. *Förordning med instruktion för Förvarsmakten*.
- SFS 2024:1230. *Förordning med instruktion för Totalförvarets forskningsinstitut*.
- SFS 2022:524. *Förordning om statliga myndigheters beredskap*.
- SFS 2011:1029. *Lag om upphandling på förvars- och säkerhetsområdet*.
- SFS 2011:203. *Budgetlagen*.
- SFS 2011:211. *Förordningen om utlåning och garantier*.
- SFS 2011:210. *Kapitalförsörjningsförordning*.
- SFS 2010:654. *Förordning med instruktion för Förvarsexportmyndigheten*.
- SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag*.
- SFS 2007:1217. *Förordning med instruktion för Exportkreditnämnden*.
- SFS 2007:854. *Förordning med instruktion för Förvarets materielverk*.
- SFS 2007:1266. *Förordning med instruktion för Förvarsmakten*.
- SFS 2007:656. *Förordning om exportkreditgaranti*.
- SFS 2002:375. *Förordning om Förvarsmaktens stöd till civil verksamhet*.

- SFS 2000:1217. *Förordning om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.*
- SFS 2000:1064. *Lag om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.*
- SFS 2000:278. *Förordning om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten.*
- SFS 1995:1300. *Förordning om statliga myndigheters riskhantering.*
- SFS 1996:1191. *Förordning om överlåtelse av statens lösa egendom.*
- SFS 1996:103. *Förordning med instruktion för Försvarets materielverk.*
- SFS 1992:1300. *Lag om krigsmateriel.*
- SFS 1992:1303. *Förordning om krigsmateriel.*
- SFS 1990:1108. *Förordning (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna.*
- SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform.*
- FFS 1985:20. *Förordning om Sveriges försvarsattachéer.*
- ESVFA 2022:3. *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om anslag och inkomstittlar.*

Rättsakter och dokument från EU:s institutioner

- Europeiska unionens råd (2025). *Europeiska rådets slutsatser om Europas försvar och säkerhet, 23 oktober 2025. Slutsatser 865/25.*
- Europeiska kommissionen (2025). *Defence Readiness Roadmap 2030. JOIN(2025) 27 final. Brussels, October 16, 2025.*
- Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt, EUT C 326/47 den 26 oktober 2012.*
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011 av den 16 november 2011 *om tillämpningen av vissa riktlinjer för statsstödda exportkrediter och om upphävande av rådets beslut 2001/76/EG och 2001/77/EG.*
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 *om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande*

myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).

Europeiska bankmyndigheten (2021). *Riktlinjer för riskfaktorer avseende penningtvätt och finansiering av terrorism*. EBA/GL/2021/02.

Domstolsavgöranden

EU-domstolens dom i mål C-414/97, p. 62 och 63, *Europeiska kommissionen mot Spanien*, REG 1999.

NJA 1999 s. 821.

Övrigt

Regeringen (2024). *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*.

Regeringskansliet (2025), Försvarsdepartementet, Finansdepartementet. Faktapromemoria om EU-förslag om EU-förslag JOIN(2025) 120. *Vitbok om europeisk försvarsberedskap 2030 och förordningsförslag om inrättande av en säkerhetsåtgärd för Europa genom ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (SAFE)*. 2024/25:FPM34.

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet (2024). *Strategisk inriktning för försvarsinnovation*.
<https://www.regeringen.se/contentassets/38380ae279be406a9775a6d54002503e/strategisk-inriktning-for-forsvarsinnovation.pdf> (Hämtad 2025-12-02).

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet (2024). *Försvarspolitisk inriktning, för samarbete med länder i den indopacifiska regionen*.
<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2024/07/forsvarspolitisk-inriktning-for-samarbete-med-lander-i-den-indopacifiska-regionen/> (Hämtad 2025-12-02).

- Regeringskansliet, Försvarsdepartementet (2024). *Rymdens roll i ett nytt säkerhetspolitiskt läge. Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden*.
<https://www.regeringen.se/informationssystem/2024/07/sveriges-forsvars--och-sakerhetsstrategi-for-rymden/> (Hämtad 2025-12-02).
- Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2025). *Riktlinjer för budgetåret 2026 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet*. UD2025/18861.
- Regeringen, Utrikesdepartementet (2024). *Riktlinjer för budgetåret 2025 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet*. UD2024/17863.
- Regeringen (2024). *Riktlinjer för budgetåret 2024 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet*. UD2024/02547.
- Regeringskansliet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet (2023). *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft*. <https://www.regeringen.se/rapporter/2023/12/strategi-for-sveriges-utrikeshandel-investeringar-och-globala-konkurrenskraft/> (Hämtad 2025-12-02).
- Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2022). *Riktlinjer för främjande på utlandsmyndighet*. UD2022/17049.
- Regeringen (2015). *Uppdrag till Försvarets materielverk att förbereda inordnandet av vissa uppgifter från Försvarsexportmyndigheten*. Fö2015/642/MFU.

Internationella konventioner och dokument

- Organisation for Economic Co-operation and Development (2024). *Arrangement on Officially Supported Export Credits*, TAD/PG(2024).
- Wienkonventionen om traktaträtten. Wien den 23 maj 1969. SÖ 1975:1.

Litteratur, rapporter, m.m.

- Axelson, Mattias, Lundmark, Martin (2009). *Industriella effekter av direkt militär offset vid försvarsmaterielexport*, FOI-R—2863--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Braunerhjelm, Pontus, W Andersson, Fredrik, Deiacio, Enrico (2025). *Samhällsekonomiska effekter av avancerad försvarsindustri. En forskningsöversikt*. Entreprenörskapsforum.
- Bull, Thomas, Sterzel, Fredrik (2023). *Regeringsformen. En kommentar*. Femte upplagan. Studentlitteratur.
- Derlén, Mattias, Lindholm, Johan, Naarttijärvi, Markus (2025). *Konstitutionell rätt*. Version 3, JUNO.
- Holmberg, Erik, Stjernquist Nils, Isberg Magnus, Eliason Marianne, Regner Göran (2019). *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Version 3A, 3 juli 2019 JUNO.
- Lundberg, Ann, Björk, Aron, Lougui, Monia (2025). *Svensk konkurrenskraft på försvarsmarknaden*. FOI-R—5741--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Lundmark, Martin, Oxenstierna, Susanne (2016). *Koordinering och prioritering av internationella samarbeten inom materiel- och logistikområdet*. FOI-R--4388--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Norman, Anette. Säkerhetsskyddslag (2018:585) 4 kap. 1 § avsnitt 2.2 Annan aktör, Lexino 2025-12-12 (JUNO).
- Olsson, Per (2021). *Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd*. FOI Memo 7556, Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Persson, Vilhelm (2005). *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete. Förvaltningsmyndigheternas internationella avtalsförhållanden*. Juristförlaget i Lund.
- Strömberg, Håkan, Lundell, Bengt (2019). *Sveriges författning*. Studentlitteratur.
- Svahn Starrsjö, Kristina, Regeringsformen (1974:152). 2025-12-10 (JUNO).
- Åhman, Joachim (2015). *Överlåtelse av beslutanderätt. En rättsvetenskaplig studie av den i 10 kap. regeringsformen reglerade möjligheten att överlåta beslutanderätt till icke-svenskt organ*. Första upplagan. Iustus.

Elektroniska källor

Försvarets materielverk. *Försvarexport*.

<https://www.fmv.se/internationellt/forsvarsexport/> (Hämtad 2025-12-02).

Business Sweden. *Om oss*. <https://www.business-sweden.com/sv/om-oss/> (Hämtad 2025-12-02).

Statistikmyndigheten SCB. *Sveriges export*

<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/sveriges-export/> (Hämtad 2025-12-02).

Säkerhets- och försvarsföretagen. *Branschstatistik 2024*.

<https://soff.se/2025/05/21/branschstatistik-2024-marknaden-okade-med-55-fortsatt-tillvaxt-att-vanta/> (Hämtad 2025-12-02).

Säkerhets- och försvarsföretagen. *Om SOFF*. <https://soff.se/om-soff> (Hämtad 2026-02-19).

Kommittédirektiv 2024:95

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 i dag,
- 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 i dag 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 kommis-

sionen 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.

I dag har Försvarets materielverk i sin instruktion till uppgift att bedriva exportstödjande 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 exportstödjande 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 försvarspolitikerna 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 i dag,
- 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 i dag 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 Materielförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet (SOU 2022:24) pekar Materielförsörjningsutredningen 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 i dag, 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 i dag 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 materielförsörjning, 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)

Kommittédirektiv 2025:85

Tilläggsdirektiv till 2024 års försvarsexportutredning (Fö 2024:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 18 september 2025

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 oktober 2024 kommittédirektiv om En utvecklad statlig försvarsexport och ett utvecklat exportstöd (dir. 2024:95). Uppdraget skulle redovisas senast den 30 oktober 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2026.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2026:8

Tilläggsdirektiv till 2024 års försvarsexportutredning (Fö 2024:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 januari 2026

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 oktober 2024 kommittédirektiv om en utvecklad statlig försvarsexport och ett utvecklat exportstöd (dir. 2024:95). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 oktober 2025. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 18 september 2025 förlängdes utredningstiden till den 31 januari 2026.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2026.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.

Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.

Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]