



Enheten för internationell
handelsutveckling
Petter Stålenheim

YTTRANDE
2024-07-10 Dnr 2024/00655-2

Klimat- och näringslivsdepartementet

Kommerskollegiums svar på remiss med diarienummer KN2024/00705 om SOU 2024:19 En ny beredskapssektor - för ökad försörjningsberedskap

Er referens KN2024/00705

Sammanfattning

Kommerskollegium anser att:

- utredningens förslag riskerar ge utrikeshandeln och EU:s inre marknad för lite utrymme och uppmärksamhet i försörjningsberedskapsarbetet.
- utrikeshandel ska utgöra en egen, horisontell och sammanhållen funktion i beredskapssystemet.
- Kommerskollegium bör utses till beredskapsmyndighet, eventuellt med ansvar för den horisontella funktionen/sectorn utrikeshandel inom beredskapssystemet.
- regeringen bör ge SCB i uppdrag att upprätta ett system för övervakning av handeln genom Intrastat-rapporterna.
- Vi föreslår att regeringen ger SCB i uppdrag att upprätta en stående övervakning av Intrastat-rapporterna över Sveriges handel med andra EU-länder för att kunna fånga upp leveransstörningar inför eller vid en kris.

Vidare ställer sig Kommerskollegium bakom Försvarsberedningens förslag om att inrätta en särskild beredskapssektor för utrikeshandel och för fram ett översiktligt förslag om en hur en horisontell beredskapsfunktion eller beredskapssektor för utrikeshandel skulle kunna vara organiserad.

1 Inledning

Utifrån Kommerskollegiums roll och [uppdrag](#) vill vi peka på vikten av en väl fungerande utrikeshandel och EU:s inre marknad för Sveriges beredskap i stort och Sveriges försörjningsberedskap i synnerhet. Kollegiet vill också peka på vikten av att

ta EU:s olika instrument med bäring på försörjningsberedskap i beaktande vid utformningen av det svenska beredskapssystemet.

Vi vill även lyfta fram Kommerskollegiums tidigare analysarbete på området. I rapporten ”[Improving economic resilience through trade – should we rely on our own supply?](#)” visar vi hur den internationella handeln och internationella avtal bidragit till motståndskraft i försörjningskedjorna under tidigare kriser och i rapporten ”[Covid-19 och den fria rörligheten – preliminära lärdomar från hälsokrisen](#)” pekar vi på att rörligheten på den inre marknaden utgör en viktig faktor när det gäller motståndskraft i kris, något som bekräftades i samband med pandemin.

Yttrandet inskränker sig i huvudsak till de delar av förslaget som berör våra nuvarande ansvarsområden.

2 Synpunkter på utredningens innehåll

Kommerskollegium noterar att det finns ett flertal pågående eller nyligen publicerade utredningar på civilförsvars- och försörjningstrygghetsområdet. Då dessa till viss del har överlappande mandat finns en risk att förslag från utredningarna läggs utan samordning och en övergripande helhetssyn. Som ett exempel på detta noterar vi att vissa förslag i SOU 2024:19 står i konflikt med försvarsberedningens rapport Kraftsamling. Det gäller främst förslaget om att utrikeshandel ska utgöra en egen beredskapssektor.

2.1 Behovet av att beakta EU:s inre marknad och handel med tredje land i det svenska beredskapssystemet

”Att upprätthålla ett regelbaserat globalt handelssystem med fungerande leveranskedjor är av grundläggande betydelse för Sverige och totalförsvaret.”

Försvarsberedningen - Kraftsamling – Ds 2023:34

Internationell handel är central för försörjningen och försörjningstryggheten på flera sätt. Det mest uppenbara är som direkt källa för varor och tjänster som Sverige behöver under kris, höjd beredskap och i värsta fall krig. Även om en del produktion kan tas hem kommer det även i kris och krig vara omöjligt att vara helt självförsörjande. Till exempel är Sverige inte självförsörjande på livsmedel medan vi genom ett samarbete på den inre marknaden skulle kunna få tillgång till en stor variation av livsmedel för att fylla våra behov vid en kris. Faktum är att uthållig motståndskraft förutsätter fungerande flöden av varor, tjänster, kapital och arbetskraft mellan Sverige och omvärlden.

Importberoendet blir ännu mer uppenbart när man betänker att många av de insatsvaror och insatstjänster som de svenska företagen behöver för sin produktion också kommer från utlandet, ett eller flera led bakåt i produktionskedjan. Dagens produktionsprocesser är så komplicerade att insatserna till en produkt kommer att ha

passerat internationella gränser ett stort antal gånger innan de slutligen hamnar hos en svensk slutanvändare.

Det privata näringslivet är centralt för en fungerande beredskap och internationell handel är essentiellt för att de flesta företag ska kunna fungera och vara livskraftiga under normala förutsättningar för att finnas tillgängliga under kris och höjd beredskap. Företagen behöver både ha tillgång till ett brett utbud av konkurrenskraftiga insatser (varor, tjänster, personal och kapital) och möjlighet att utnyttja en stor avsättningsmarknad för att vara långsiktigt livskraftiga. Därför är det internationella handelssystemet och EU:s inre marknad förutsättningar för att svenska företag ska kunna bidra till den svenska försörjningsberedskapen.

En aspekt som ofta bortses från är att Sverige också är en viktig aktör för försörjningsberedskapen i resten av EU. Svenskproducerade varor och tjänster ska också kunna exporteras till allierade för deras försörjning i kris och krig. Sverige måste därför vara en aktiv del i det sameuropeiska försörjningsberedskapsarbetet. Att vara en aktiv del av EU och det internationella handelssystemet bidrar dessutom till att Sverige och svenska företag ses som en pålitlig och solidarisk partner.

EU har ett väl utvecklat regelverk för att upprätthålla den inre marknadens funktion även under kristid och ytterst krig. Systemet består av ett antal fristående sektoriella regleringar, samt horisontella mekanismer, för att hantera kriser på områden som inte hanteras i andra regleringar. Därutöver finns hela det ordinarie inre marknadsregelverket för EU som gäller oavsett omvärldsläge och som därmed sätter ramarna för Sveriges försörjning även under förhöjd beredskap, kris och krig.

Om vi inte integrerar EU:s inre marknadsregelverk och system för försörjningsberedskap i svensk beredskapsplanering påverkar det svensk beredskap negativt. Vår försörjningsplanering riskerar att bli för statisk och kortsiktig om huvudspåret är åtgärder för självförsörjning eller lagring. Om vi inte förbereder oss för att upprätthålla flöden mellan Sverige och övriga EU är risken vidare att antalet alternativa försörjningsvägar för nödvändiga varor begränsas. Att inte utnyttja EU-systemet till fullo skulle fördyra både krisberedskapen och krisförsörjningen genom att inte ta tillvara redan befintliga och delvis (pandemin, globala finanskrisen) beprövade regelverk.

Försvarsberedningen konstaterar helt korrekt att ”Sverige måste planera för att säkerställa både import och export i händelse av höjd beredskap och krig”. I andra utredningar har dock utrikeshandeln och EU:s inre marknad inte givits vederbörlig uppmärksamhet¹. Detta stärker oss i uppfattningen att området måste få en stabil organisatorisk grund så att det internationella perspektivet inte tappas bort i övriga områdets analyser och planering. Mot bakgrund av ovanstående förespråkar kollegiet en sammanhållen funktion för utrikeshandel och inre marknad inom beredskapsplaneringen som beaktar bland annat internationella regelverk, EU-rätten, tullsystemet, internationella transporter samt handels- och transportförsäkringar. I

¹ Se till exempel Jordbruksverket 2023 - ”Beroenden, sårbarheter och strategiska insatsvaror i livsmedelskedjan” och SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap.

enlighet med Försvaretsberedningens förslag föreslår vi vidare att Kommerskollegium utses till beredskapsmyndighet, eventuellt med ansvar för den horisontella funktionen/sektorn utrikeshandel inom beredskapssystemet.

Vi noterar att utredningen (sid 39) lyfter fram vikten av att frågor som gäller utrikeshandel och handelspolitik integreras i arbetet med försörjningsberedskapen och att detta gäller i princip för alla beredskapssektorer. Detta är glädjande och i linje med Kommerskollegiums syn. Således ställer vi oss bakom den analysen. Av samma skäl tycker vi dock att det är olyckligt att utredaren inte drar slutsatsen att det behövs en stark, horisontell funktion för utrikeshandel utan väljer att föreslå att placera dessa frågor under en enskild beredskapssektor.

Problemet med den lösning som utredningen förespråkar är att den i praktiken riskerar att ge utrikeshandel och inre marknad lägre prioritet i beredskapsarbetet, samt att den begränsar möjligheterna att interagera med andra beredskapssektorer än den som funktionen är underordnad.

Vi ser det också som problematiskt att funktionen utrikeshandel inte organiseras på ett sätt som skapar förutsättningar för de myndigheter och aktörer som främst berörs att snabbt lösa uppgifter som rör utrikeshandel i kris och krig.

2.2 Granskning av utländska direktinvesteringar

Utländska direktinvesteringar spelar en viktig roll för att skapa och upprätthålla konkurrenskraft för svenskt näringsliv och därmed företag som är motståndskraftiga i tider av kris. På så sätt gynnar utländska direktinvesteringar i svenska företag även försörjningsberedskapen.

Kommerskollegium är en av fem myndigheter som ISP ska samverka med i arbetet med att granska utländska direktinvesteringar i Sverige. Kollegiet uppskattar att utredaren tar upp funktionen granskning av utländska direktinvesteringar i utredningen men saknar en diskussion om investeringsgranskningens roll eller och eventuella placering i beredskapsorganisationen.

Vi noterar även att avsnitt 4.12 om granskning av utländska direktinvesteringar inte verkar helt fullständigt och att sista stycket delvis saknar sammanhang.

3 En horisontell beredskapsfunktion eller beredskapssektor för utrikeshandel

”Vad gäller utrikeshandel anser Försvaretsberedningen att Kommerskollegium bör få ansvaret för beredskapssektorn utrikeshandel, på motsvarande sätt som vid tiden för det funktionsindelade systemet.”

Som vi skriver ovan förespråkar Kommerskollegium att utrikeshandel utgör en egen, horisontell och sammanhållen funktion i beredskapssystemet. Nedan följer ett översiktligt förslag på hur en sådan funktion skulle kunna organiseras.

3.1 Exempel på uppgifter för en horisontell funktion eller beredskapssektor för utrikeshandel

Som exempel på centrala uppgifter inom en horisontell beredskapssektor för utrikeshandel ser vi nedanstående. De är mer utförligt beskrivna för sådant som faller under Kommerskollegiums ansvarsområde, men vi har även angett uppgifter som faller under andra myndigheter enligt ansvarsprincipen men som naturligt ingår i en beredskapssektor för utrikeshandel.

- Arbete för att säkra fungerande flöden av varor, tjänster, arbetskraft och kapital *inom* EU/EES.
- Arbete för att säkerställa och dra nytta av den inre marknadens funktion i kris, höjd beredskap och krig.
- Arbete för att säkra fungerande flöden av varor, tjänster, arbetskraft och kapital *till/från* länder *utanför* EU/EES.
- Handläggning av import- och exportlicenser och andra regleringar av utrikeshandeln (para 8a i Kommerskollegiums instruktion, refereras även i Försvarsberedningens betänkande, där formulerat som att Kommerskollegium föreslås ”hantera export- och importtillstånd”).
- Handläggning av ekonomiska sanktioner och andra restriktiva åtgärder som har beslutats inom EU (para 8b i Kommerskollegiums instruktion).
- Inventering av behovet av krishandelsavtal för att säkerställa kritisk försörjning och inhemsk produktionsförmåga för totalförsvarets behov i händelse av krig (ny uppgift som föreslås i Försvarsberedningens betänkande).
- Framtagande av korttidsdata över Sveriges handel med omvärlden (ny uppgift som föreslås i SOU 2024:19).
- Säkerställande av väl fungerande tull- och handelsprocedurer i kris och krig (Tullverkets ansvar).
- Försäkringar mot krigsrisker för främst transport- och logistikföretag (särskilt rederier), som står för varuleveranser till Sverige (Krigsförsäkringsnämndens ansvar med handläggning på Finansinspektionen).
- Import- och exportfinansiering (EKN).
- Arbete för att säkra gränsöverskridande transporter (Transportstyrelsens eller Trafikverkets ansvar).
- Arbete för att säkra funktionen hos svenska hamnar samt förberedelser för att snabbt styra om godstransporter om hamnar tillfälligt slås ut (hamnarna eller kommuner med hamnar).
- Därutöver är fungerande betalningar avgörande för utrikeshandelns funktion, men eftersom betalningssystemet är centralt även för ekonomiska transaktioner som inte är gränsöverskridande väljer vi att inte föreslå att betalningar integreras i funktionen utrikeshandel.

3.2 Myndigheter som kan samlas inom en beredskapsfunktion eller beredskapssektor för utrikeshandel

Av ovanstående beskrivning av centrala uppgifter inom en horisontell beredskapssektor för utrikeshandel framgår att följande myndigheter skulle kunna ingå i sektorn:

- Kommerskollegium
- Tullverket
- Exportkreditnämnden (EKN)
- Transportstyrelsen och/eller Trafikverket
- Krigsförsäkringsnämnden med administration och handläggning vid Finansinspektionen
- Sveriges hamnar, alternativt kommuner med hamnar

Utan att direkt inkludera SCB i beredskapsfunktionen/sektorn föreslår vi dessutom att regeringen ger SCB i uppdrag att upprätta en stående övervakning av Intrastat-rapporterna över Sveriges handel med andra EU-länder för att kunna fånga upp leveransstörningar inför eller vid en kris. Det är en uppgift som SCB behöver genomföra själva för att inte bryta mot statistiksekretessen och de uppgifter som skulle kunna rapporteras skulle bero på vad statistiksekretessen tillåter. Med tanke på den fördröjning med vilken Intrastat-rapporteringen sker är det absolut nödvändigt att övervakningsfunktionen kompletteras med mer snabbt uppdaterad statistik och indikatorer.

4 Övriga kommentarer

Kommerskollegium kan sannolikt utföra viss *analys* av åtgärder för att säkerställa handelsflöden under befintligt anslag även om en god löpande analys av varuflöden, beroenden och risker kräver ytterligare tillgång till data och därmed ytterligare resurser. Med ett större ansvar för att bistå MSB och försörjningsanalysmyndigheter skulle däremot ytterligare resurser behöva tillföras. Vi vill i det här sammanhanget peka på förslagen i MSB:s redovisning av regeringsuppdrag att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret, Dnr MSB2022-04929 där kollegiet föreslås få en förstärkt budget om fem miljoner kronor per år för arbete med försörjningsberedskapsanalys. En roll för Kommerskollegium som beredskapsmyndighet och/eller ansvarig för en beredskapsfunktion/sektor skulle ställa ytterligare krav på resurstilldelning.

Förutom de eventuella nya roller Kommerskollegium kan tänkas axla är det även viktigt att kollegiet ges utrymme att utöva den roll som Sveriges inre marknadsmyndighet som kollegiet redan har, såväl under uppbyggnadsfasen som analysfaserna av försörjningsberedskapsarbetet.

Ärendet har avgjorts av Michael Koch, vikarierande generaldirektör i närvaro av, ämnesråden Per Altenberg, Kristina Olofsson samt Petter Stålenheim, föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit utredaren Patrik Karpaty.