



ANALYS

Betydelsen av utrikeshandeln för ekonomisk säkerhet

2024

Sammanfattning

De senaste årens kriser såsom covid-19-pandemin, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och extremväder på grund av klimatförändringar har resulterat i ett politiskt landskap som präglas av målsättningar att minska sårbarheter och stärka länders nationella och ekonomiska säkerhet. Ekonomisk säkerhet är ett begrepp som består av både målsättningar och åtgärder för att säkerställa att länders ekonomi och tillväxt påverkas i minsta möjliga utsträckning av en framtida kris eller krig. Utrikeshandel är en förutsättning för att främja ekonomisk säkerhet, men på senare tid har utrikes-handelns positiva roll överskuggats alltmer av uppfattningen att utrikeshandel gör länder mer sårbara. Syftet med denna analys är att synliggöra hur handel och öppenhet för handel har bidragit och även fortsättningsvis kan bidra till att stärka Sveriges ekonomiska säkerhet.

Vi belyser hur utrikeshandeln påverkade och påverkades av tre olika kriser: pandemin, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och extremväder. Dessa tre kriser visar på utrikeshandelns dubbla konsekvenser för ekonomisk säkerhet. Till exempel har kriget i Ukraina lärt oss att det utgör en sårbarhet att vara för starkt beroende av en enskild handelspartner av en strategiskt viktig vara, så som Europa var av rysk energi. Men utrikeshandeln kan också fungera som ett skyddsnät ifall till exempel extremväder förstör inhemsk matproduktion. Antalet handelsrestriktiva åtgärder såsom exportrestriktioner ökade dock under pandemin och kriget i Ukraina, vilket i sin tur fick negativa konsekvenser för andra länder. Men lärdomar från kriser som dessa har visat att en öppen och fungerande utrikeshandel kan dämpa krisens negativa ekonomiska konsekvenser samtidigt som det utgör ett verktyg för att stötta andra länders ekonomiska säkerhet.

Det pågår diskussioner både i Sverige och inom EU om hur den ekonomiska säkerheten kan stärkas inför framtida kriser. I dessa diskussioner är det viktigt att påminna sig om att utrikeshandeln är en förutsättning för ekonomiskt välstånd. Vi vill därför lyfta fram vikten av att det genomförs horisontella och evidensbaserade riskbedömningar av åtgärder som kan påverka handeln och att handelsrestriktiva åtgärder undviks. Sverige behöver också fortsätta att driva på för att EU ska slutföra, uppdatera och komplettera pågående och etablerade frihandelsavtal då det främjar en öppen och fungerande utrikeshandel. Sverige borde även analysera förutsättningarna för att uppdatera och etablera nya krishandelsavtal.

Innehåll

Sammanfattning	2
1 Inledning	4
1.1 Metod och avgränsningar	4
2 Ekonomisk säkerhet och handelspolitik	5
2.1 Ekonomisk säkerhet och utrikeshandel	5
2.2 Hur ser EU och Sverige på ekonomisk säkerhet?.....	5
3 Handeln vid kris, krig och klimatförändringar	7
3.1 Covid-19-pandemin.....	7
3.2 Kriget i Ukraina	8
3.3 Extremväder	9
4 Vad kan vi lära oss?	10
5 Hur kan Sverige stärka sin ekonomiska säkerhet genom utrikeshandel?	12
5.1 Genomför horisontella och evidensbaserade riskbedömningar av åtgärder som kan påverka handeln	12
5.2 Undvik handelsrestriktiva åtgärder.....	12
5.3 Uppmuntra EU att slutföra, uppdatera och komplettera frihandelsavtal	13
5.4 Analysera förutsättningarna för att uppdatera och etablera nya krishandelsavtal	13
Referenser	14

Utredare: Kim Larsson, Kommerskollegium

Tack till Kristina Olofsson, Nils Norell, Mikael Kihlberg och Per Altenberg,
Kommerskollegium

1 Inledning

De senaste årens kriser såsom covid-19-pandemin (hädanefter pandemin), attackerna mot fraktfartyg i Röda havet, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och extremväder till följd av klimatförändringar har resulterat i störningar i leveranskedjor och ett politiskt landskap som präglas av målsättningar att minska sårbarheter och stärka länders nationella och ekonomiska säkerhet. I vissa fall har beslutsfattare infört handelsrestriktiva åtgärder för detta syfte. Utrikeshandelns positiva roll för länders ekonomiska säkerhet överskuggas också alltmer av uppfattningen att internationell handel gör länder sårbara. En sådan utveckling är problematisk eftersom utrikeshandeln har en viktig roll i att minska länders ekonomiska sårbarheter under kris eller krig.

Syftet med denna analys är att synliggöra hur handel och öppenhet för handel har bidragit och även fortsättningsvis kan bidra till att stärka Sveriges ekonomiska säkerhet.

Inledningsvis beskrivs hur begreppet ekonomisk säkerhet relaterar till utrikeshandel och hur Sverige samt EU ser på ekonomisk säkerhet. Därefter ger vi exempel på, och drar lärdomar av hur handeln både påverkades och påverkades av tre olika kriser: pandemin, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och extremväder. Rapporten avslutas med fyra handelsrelaterade rekommendationer.

1.1 Metod och avgränsningar

Metoden utgörs av en litteraturstudie. Litteraturen som inhämtats har publicerats mellan åren 2020 och 2024. Urvalet har gjorts utifrån två övergripande kriterier: 1) den diskuterar någon av kriserna i fokus för denna rapport och 2) den behandlar handelsaspekter av dessa kriser.

Pandemin, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och klimatförändringar valdes dels för att det ofta refereras till dessa kriser vid framtagande av ny lagstiftning och politik, dels för att beslutsfattare försöker förbereda samhället inför liknande framtida kriser. Av avgränsningsmässiga skäl kommer enbart ett exempel per kris belysas som visar hur handeln har påverkat länders ekonomiska säkerhet. Inom ramen för ekonomisk säkerhet diskuteras också kriser inom det digitala området såsom cyberangrepp och hybridattacker, men dessa kommer inte beröras i denna analys.

Mer specifikt fokuserar vi på en av dimensionerna som kan bidra till ekonomisk säkerhet: fungerande och öppen utrikeshandel. Det är dock svårt att prata om svensk utrikeshandel utan att nämna EU då EU:s inre marknad är Sveriges viktigaste handelsarena. I den här rapporten kommer vi emellertid avgränsa oss till EU:s handel med tredje land och handelspolitik. En analys av den inre marknaden och vår försörjningsberedskap i händelse av kris eller krig är föremål för en egen rapport.

2 Ekonomisk säkerhet och handelspolitik

2.1 Ekonomisk säkerhet och utrikeshandel

Ekonomisk säkerhet har olika innebörd och innefattar flera dimensioner. Litteraturgenomgången (se exempelvis EEAS, 2024; CSIS, 2023a; Pisani-Ferry, Weder di Mauri och Zettelmeyer, 2024) visar att ekonomisk säkerhet är ett begrepp bestående av både målsättningar och åtgärder för att säkerställa att länders ekonomi och tillväxt påverkas i minsta möjliga utsträckning av en framtida kris, krig eller chock.

En förutsättning för ekonomiskt välstånd är utrikeshandel då moderna ekonomier behöver kunna importera varor och tjänster då inget land är självförsörjande. Import och export är förutsättningar för varandra och tillsammans utgör de två grundfundamentet i en fungerande utrikeshandel.

Utrikeshandeln är med andra ord ett viktigt verktyg för att kunna stärka länders ekonomiska säkerhet. Men i en ny geopolitisk verklighet har beroende av utrikeshandeln också setts som en sårbarhet. Detta har inneburit att beslutsfattare i vissa fall vill främja utrikeshandeln och i andra fall, särskilt i förhållande till vissa länder, begränsa den för att främja ekonomisk säkerhet. EU:s ekonomiska säkerhetsstrategi och Sveriges nationella säkerhetsstrategi innehåller exempel på detta, vilket vi belyser mer i nästa avsnitt.

2.2 Hur ser EU och Sverige på ekonomisk säkerhet?

I juni 2023 presenterade EU-kommissionen (2023) sin ekonomiska säkerhetsstrategi. Strategin innehåller tre övergripande prioriteringar:

1. ”främjande av vår egen konkurrenskraft genom att göra vår ekonomi och våra leveranskedjor mer resilienta...,”
2. skydd mot gemensamt identifierade ekonomiska säkerhetsrisker genom att vi bättre utnyttjar de verktyg som vi redan har tillgång till såsom handelspolitiska skyddsåtgärder¹...,”
3. partnerskap med länder som delar vår oro över den ekonomiska säkerheten och med länder som har gemensamma intressen och är villiga att samarbeta med oss för att förverkliga omställningen till en mer resiliens och säker ekonomi.”

Prioritering ett och tre visar tydligt att resiliens är en målsättning som i sin tur bidrar till ekonomisk säkerhet. **Resiliens** handlar i denna analys om förmågan att återuppta handeln snabbt efter att en kris eller chock uppstår. EU-kommissionen konstaterar i meddelandet att de ska göra en riskbedömning av resiliensen i leveranskedjor genom att fördjupa EU:s analys av strategiska beroenden. Detta grundar sig på begreppen ”**de-risking**” och **diversifiering** som innebär att starka beroenden av vissa handelspartner undviks och att riskerna i stället sprids genom handel med fler ”likasinnade länder”. Konceptet tangerar EU:s tredje prioritering, vars beskrivning av partnerskap

¹ EU:s handelspolitiska skyddsåtgärder avser antidumpning, antisubvention samt skyddsåtgärder.

också kan benämnas som ”**friend-shoring**”. ”Friend-shoring” innebär sammanfattat en ambition att i större utsträckning bedriva handel med länder som anses mer likasinnade, politiskt och värderingsmässigt, då detta ses som mindre riskfyllt vid en framtida kris.

Sverige har visserligen ingen ekonomisk säkerhetsstrategi men däremot en nationell säkerhetsstrategi (Skr. 2023/24:163) som på flera sätt berör ekonomisk säkerhet. Det planeras även för ett nationellt strategiskt ramverk för ekonomisk säkerhet. Den nationella säkerhetsstrategin ”innefattar åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft (det vill säga resiliens) och ekonomisk säkerhet eftersom det utgör den materiella basen för den nationella säkerheten”. Samarbetet inom EU betonas också som viktigt för att stärka Sveriges ekonomiska säkerhet där Sverige behöver vidareutveckla sitt bilaterala samarbete med likasinnade länder.

I den nationella säkerhetsstrategin beskrivs även vikten av att stärka robustheten i kritiska värdekedjor samt vikten av att minska oönskad riskexponering och oönskade strategiska beroenden. **Robusthet** är ytterligare en målsättning som bidrar till ekonomisk säkerhet, vilket innebär att företag i leveranskedjorna har förmåga att importera och exportera varor och tjänster trots interna eller externa störningar till följd av en kris eller krig. Sammantaget finns det många likheter mellan EU:s ekonomiska säkerhetsstrategi och Sveriges nationella säkerhetsstrategi.

Utrikeshandel betraktas sammanfattningsvis både som ett verktyg och som en sårbarhet för länders ekonomiska säkerhet. Pandemin, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och extremväder visar på utrikeshandelns dubbla konsekvenser för ekonomisk säkerhet, något som belyses närmare i nästa kapitel.

3 Handeln vid kris, krig och klimatförändringar

3.1 Covid-19-pandemin



De globala leveranskedjornas resiliens och robusthet hamnade i fokus och blev en viktig fråga för beslutsfattare särskilt under pandemin. Goldberg och Read (2023) menar att länders leveranskedjor var resilienta under pandemin, bland annat tack vare utrikeshandeln. WTO (2023) konstaterar att de ekonomiska konsekvenserna av pandemin hade varit ännu värre om det inte vore för handeln. Detta kan förklaras av att pandemin inte drabbade alla länder samtidigt och att alla leveranskedjor därmed inte påverkades samtidigt. Således kunde branscher och företag upprätthålla sin verksamhet även under pandemin.

Ett exempel på en bransch som hade robusta globala leveranskedjor under pandemin var livsmedelsindustrin (WTO, 2023). Detta återspeglades även i Sverige, då den svenska livsmedelsindustrin ökade sin omsättning i genomsnitt med 2,5 procent under 2020 (Tillväxtanalys, 2023). Det finns flera anledningar till att leveranskedjorna för livsmedel var robusta. En av dem var att det fanns en kontinuerlig efterfrågan på livsmedel eftersom dessa produkter är nödvändiga för överlevnad (WTO, 2023). En annan var att hushåll lagade mer mat hemma i takt med att samhällen stängde ned och därmed ändrades konsumtionsmönstren (Tillväxtanalys, 2023). En tredje faktor var att majoriteten av livsmedelsprodukterna, såsom spannmål och oljeväxter, fraktades via sjötransporter som kräver mindre mänsklig interaktion och som därmed påverkades i mindre utsträckning av de pandemirelaterade restriktionerna (WTO, 2023). EU-kommissionen (2024a) införde till exempel ”gröna körfält” (*green lanes*) vilket bland annat innebar att man undantog transportarbetare som arbetade med godstransporter från de reserestriktioner som infördes under pandemin, samt att transportarbetarna som levererade livsmedel gavs prioritet på vägarna.

Alla leveranskedjor var dock inte robusta under pandemin. Ofta används exemplet om bristen på personlig skyddsutrustning såsom ansiktsmasker som uppstod som ett argument för att utrikeshandeln gör länder sårbara (Goldberg och Read, 2023). Men Kommerskollegium (2020; 2022a) har tidigare lyft att bristen på personlig utrustning till stor del berodde på den kraftigt förhöjda efterfrågan som företagen inte hade möjlighet att möta, varken genom existerande produktionskapacitet eller lagertillgångar. Detta indikerar att det inte var öppenheten för handeln i sig som medförde en initial varubrist under pandemin utan den oväntat höga efterfrågan.

3.2 Kriget i Ukraina



Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har Ukrainas export av spannmål drabbats av allvarliga störningar (Europeiska rådet, 2024a). Detta påverkade Ukrainas ekonomi negativt och fick också negativa effekter på livsmedelstryggheten globalt då Ukraina är en av världens viktigaste spannmålsexportörer (OECD, 2023a). Men med hjälp av flera internationella handelsliberaliserande initiativ kunde Ukraina återupprätta vissa delar av handeln relativt snabbt.

Ett viktigt initiativ är EU:s solidaritetskorridorer som inrättats för att underlätta Ukrainas import och export till EU och till tredje länder. Inom ramen för detta initiativ har EU försökt att minska logistiska och administrativa flaskhalsar. Ett annat exempel är Svartahavsinitiativet som upprättades av Ukraina, Ryssland, Turkiet och FN mellan juli 2022 och juli 2023, vilket skapade en humanitär sjöfartskorridor som under en period möjliggjorde export av spannmålsprodukter från Ukraina till framför allt importberoende utvecklingsländer (Europeiska rådet, 2024a). EU-kommissionen (2024b) har även beviljat Ukraina fullständig handelsliberalisering, och tillfälligt upphävt importtullar, tullkvoter och handelspolitiska skyddsåtgärder för import från Ukraina sedan juni 2022. Detta har stöttat Ukrainas ekonomi i och med att det blir billigare och lättare för Ukraina att exportera sina varor (EU-kommissionen, 2024a). Fungerande handelsflöden har varit viktiga för att upprätthålla det ukrainska samhällets resiliens och ekonomi (Ds 2023:34). Detta visar hur utrikeshandeln och handelspolitik kan användas som verktyg för att stötta länders ekonomiska säkerhet.

Bakgrunden till flera av de handelsliberaliserande initiativen var att beslutsfattare var oroliga över länders livsmedelstrygghet då livsmedelspriserna steg kraftigt i början av kriget (Kajander, McMahan och Kalantaryn, 2022). Detta berodde bland annat på att Ryssland förstörde flera ukrainska hamnar vilket hindrade Ukraina från att exportera spannmål (Balma m.fl., 2022) men också för att Ryssland införde exportrestriktioner på spannmål (OECD, 2023a). När livsmedelspriserna steg drev detta på den globala inflationen vilket påverkade konsumenterna negativt (OECD, 2023a), i synnerhet i fattiga länder som är beroende av livsmedelsimport. Flexibla handelsflöden kompenserade dock den kraftiga nedgången av den ukrainska spannmålsexporten genom att andra stora spannmålsexportörer, såsom Argentina, Frankrike och USA, ökade sin export (WTO, 2023). Detta resulterade i att de förväntade prisökningarna på livsmedel mildrades (WTO, 2023). Detta visar på värdet av att bibehålla en öppen och flexibel handel samt att i största möjliga mån undvika handelsrestriktiva åtgärder såsom exportrestriktioner.

Kriget i Ukraina har samtidigt visat på sårbarheterna i att vara för beroende av en handelspartner för en särskild vara eller tjänst. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina exponerade Europas beroende av rysk energi vilket resulterade i en energikris som blev kostsam för både företag och hushåll när Europa minskade importen av rysk gas och olja (Goldberg och Read, 2023; WTO, 2023). Även om EU har ökat sin import av flytande naturgas från ”pålitliga partners” som USA och Norge, poängterar

Europeiska rådet (2024b) att diversifiering är en långdragen och kostsam process som kräver investeringar i infrastruktur.

3.3 Extremväder



Extremväder till följd av klimatförändringar är ett överhängande hot som kan påverka länders ekonomiska säkerhet negativt i och med att extremväder både kan störa handelsflöden och leda till brist på viktiga varor och tjänster (WTO, 2022). Extremväder sker oftast plötsligt och chockartat vilket försvårar förberedelser inför en klimatkris. Öppenhet för handel kan dock dämpa konsekvenserna av extremväder.

Till exempel kan utrikeshandeln fungera som en buffert vid tillfälliga minskningar i den inhemska produktionen till följd av extremväder (Kommerskollegium, 2022b). Om utbudet på inhemska livsmedel skulle minska på grund av torka kan utrikeshandel kompensera det nationella bortfallet genom import av livsmedel från andra länder. På så sätt kan utrikeshandel bidra till länders livsmedelstrygghet under torrperioder (OECD, 2023b). Med andra ord blir länder mer sårbara om de enbart förlitar sig på inhemska produktion och inte handlar med omvärlden. Detta gäller även för de länder vars ekonomiska säkerhet är avhängig deras export. WTO (2022) konstaterar att länder som har mindre diversifierad export tenderar att vara mer sårbara för extremväder. Till exempel är jordbruksprodukter särskilt känsliga för klimatförändringar på grund av dess beroende av väder och naturförhållanden (OECD, 2023b). Om ett lands största exportvara är jordbruksprodukter och skördarna förstörs på grund av extremväder leder detta till minskad export och lägre inkomster i jordbruket, vilket i sin tur kan påverka länders ekonomiska säkerhet negativt.

Utrikeshandeln utgör också ett skyddsnät för de länder som inte har någon större inhemska livsmedelsproduktion och därmed är beroende av import för att säkerställa sin livsmedelstrygghet. Om exporterande länder inför åtgärder såsom exportrestriktioner kan det få stora negativa effekter för de importberoende ländernas livsmedelssäkerhet (WTO, 2023). Förutom att exportrestriktioner kan höja de internationella livsmedelspriserna och skada konsumenter i andra länder, kan de även få nationella negativa effekter såsom lägre inkomster, missnöje bland inhemska jordbrukare och skadade handelsrelationer (Kommerskollegium, 2022b).

4 Vad kan vi lära oss?

Utifrån hur utrikeshandeln har fungerat vid olika typer av kriser finns flera lärdomar som är viktiga att belysa. I denna analys har vi visat att fungerande och öppen utrikeshandel är en väsentlig bidragande faktor till länders ekonomiska säkerhet. Under kris, krig eller chock kan öppen utrikeshandel bidra till ekonomisk stabilitet, livsmedelstrygghet, sänkta inhemska priser, minskad prisvolatilitet samt för att dämpa negativa ekonomiska konsekvenser.

Som vi har sett i både EU:s ekonomiska säkerhetsstrategi och Sveriges nationella säkerhetsstrategi, finns det emellertid målsättningar och åtgärder för att stärka respektive lands säkerhet ytterligare. De mest framträdande målsättningarna verkar vara robusta och resilienta leveranskedjor och åtgärderna för att nå dessa mål handlar sammanfattat om diversifiering, geografisk riskspridning, handel med likasinnade ("friend-shoring") och att minska strategiska handelsberoenden ("de-risking"). Flera av dessa åtgärder kan gynna både EU:s och Sveriges ekonomiska säkerhet men det finns flera aspekter att beakta.

Till exempel lärde pandemin oss att man inte kan ta utrikeshandeln för given då det uppstod flera allvarliga störningar och avbrott i globala leveranskedjor vilket fick stora ekonomiska konsekvenser. I syfte att förebygga att detta inte sker på samma sätt igen, är det viktigt med geografisk riskspridning och diversifiering som åtgärder för att bygga mer robusta och resilienta leveranskedjor inför en framtida kris. Frågan är dock för vilken kris dessa åtgärder lämpar sig bäst. Flera studier visar nämligen att diversifiering och geografisk riskspridning spelar en liten roll för att öka leveranskedjornas resiliens om en framtida kris är global eftersom alla globala leveranskedjor då påverkas samtidigt (Goldberg och Read, 2023; Tillväxtanalys, 2023). Med andra ord kan diversifiering och geografisk riskspridning vara bra förebyggande åtgärder för att stärka länders ekonomiska säkerhet vid en kris som är geografiskt begränsad, men de får mindre effekt ifall krisen är global.

Som tidigare nämnts har kriget i Ukraina lärt oss att det utgör en sårbarhet att vara för beroende av en handelspartner gällande en kritisk vara, så som Europa var av rysk energi. Särskilt när beroendet gäller en handelspartner som inte är "likasinnad". Därför aktualiserades diskussionen om "friend-shoring". Intentionen med "friend-shoring" är god och det skulle eventuellt kunna minska länders sårbarhet ifall de handlade med fler länder där risken för geopolitiska konflikter är liten. Dock borde "friend-shoring" tillämpas med en viss försiktighet. European Bank of Reconstruction and Developments (2022) beräkningar visar att en omläggning av importen till förmån för likasinnade länder kan leda till effektivitetsförluster på 4,6 procent av världens BNP. Detta indikerar att det inte skulle gynna länders ekonomiska säkerhet att sluta handla helt med vissa länder för att de inte är likasinnade. Dessutom är det inte möjligt att i alla enskilda fall lägga om handelsflödena om vissa varor och tjänster enbart finns i vissa länder. CSIS (2023b) lyfter även att "friend-shoring" kan leda till mindre marknadsdiversifiering med handelskluster där enbart vissa länder ges tillträde.

”De-risking” skulle i så fall kunna vara ett alternativ till ”friend-shoring” då det inte handlar om att sluta handla helt med vissa länder utan snarare att handla mindre med vissa handelspartner och sedan kompensera det bortfallet av handeln genom att handla med andra och fler länder. ”De-risking” kan gynna länders ekonomiska säkerhet då det skulle kunna leda till en mer diversifierad import samt fler exportmöjligheter till fler marknader. Dock kan ”de-risking” bli en väldigt kostsam process för företag ifall de ska ställa om i leveranskedjorna.

En annan lärdom som vi kan dra från pandemin, kriget i Ukraina och extremväder är att vid stora kriser tenderar länder att införa fler handelsrestriktiva åtgärder. Till exempel visar en av WTO:s (2022) rapporter att klimatrelaterade chocker tillsammans med en oro över försörjningsbrist eller inflation kan få beslutsfattare att införa handelsrestriktiva åtgärder såsom exportrestriktioner vilket skapar störningar i de globala värdekedjorna. En annan WTO-rapport (2023) visar att antalet exportrestriktioner ökade både under pandemin och kriget i Ukraina. Införandet av exportrestriktioner kan leda till dominoeffekter, det vill säga att andra länder reagerar genom att införa egna exportrestriktioner (Kommerskollegium, 2022b). Samtidigt vet vi att exportrestriktioner kan leda till högre prisvolatilitet, göra utrikeshandeln dyrare, få negativa inhemska effekter och äventyra andra länders ekonomiska säkerhet. Dessa aspekter bör därför analyseras i större utsträckning innan handelsrestriktiva åtgärder införs.

Medan det är viktigt att diskutera nya åtgärder för att stärka länders ekonomiska säkerhet, behövs det även ses över vilka befintliga verktyg som finns. Sverige har krishandelsavtal med Norge och Finland men dessa förefaller utdaterade. Sverige och Finland aviserade nyligen att det nuvarande avtalet ska ses över (Regeringskansliet, 2024). Därför vore det på sin plats att analysera förutsättningarna för att uppdatera alternativt etablera nya krishandelsavtal. EU:s befintliga och kommande frihandelsavtal skulle också kunna spela en viktig roll genom att bidra till att stärka EU:s ekonomiska säkerhet, resiliens och konkurrenskraft (Kommerskollegium, 2024).

Många av åtgärderna som just nu diskuteras för att stärka vår ekonomiska säkerhet kan få andra effekter än de som de ursprungligen var avsedda för. Alla åtgärder, nya som befintliga, behöver således analyseras mer utförligt, dels för att se om de är praktiskt genomförbara, dels för att se om de faktiskt bidrar till det de syftar till. Många av åtgärderna är dessutom väldigt kostsamma för företag och frågan blir således ifall företagen är redo att stå för dessa kostnader eller om det kommer att ställas krav på statliga stödåtgärder. Trots detta, är det väsentligt att utforska alla nya och förebyggande åtgärder som kan stärka Sveriges ekonomiska säkerhet givet det nuvarande geopolitiska läget med krig i Europa, klimatförändringar, kommande pandemier och upptrappning av konflikter såsom den nu pågående i Mellanöstern, för att nämna några exempel.

5 Hur kan Sverige stärka sin ekonomiska säkerhet genom utrikeshandel?

5.1 Genomför horisontella och evidensbaserade riskbedömningar av åtgärder som kan påverka handeln



Det är viktigt att Sverige vidtar åtgärder för att stärka vår ekonomiska säkerhet. Ett förslag är att genomföra horisontella och evidensbaserade riskbedömningar innan åtgärder vidtas för att säkerställa att de är proportionerliga och begränsade i förhållande till sitt syfte. Detta kommer väl till pass när Sverige tar fram ett strategiskt ramverk för ekonomisk säkerhet. Sverige bör samtidigt verka för att EU genomför horisontella och evidensbaserade riskbedömningar innan handelspåverkande åtgärder vidtas som syftar till att stärka EU:s ekonomiska säkerhet.

Horisontella riskbedömningar bör omfatta vad en åtgärd får för effekt på Sveriges produktivitet, konkurrenskraft, sysselsättning, handelsrelationer, klimat och miljö. Evidensbaserade riskbedömningar innebär att de ska vara baserade på beprövade och vetenskapliga fakta. De bör också beakta potentiella målkonflikter och här kan myndigheter, näringsliv och civilsamhälle bidra med perspektiv och nyanser i arbetet.

I detta analysarbete bör också scenarioanalyser inkluderas. Här blir det viktigt att analysera vilka effekter en åtgärd kan få ifall Sverige befinner sig i höjd beredskap, kris eller ytterst krig. Detta är särskilt viktigt då det inte är givet att en åtgärd får samma tänkta effekt i samtliga krislägen. Tidigare i denna rapport visade vi till exempel att evidensen pekade på att geografisk riskspridning får mindre påverkan vid en global kris men att det kan få bättre effekt vid en geografiskt begränsad kris. Scenarioanalyserna skulle således vara ett bra bidrag till de horisontella och evidensbaserade riskbedömningarna.

5.2 Undvik handelsrestriktiva åtgärder



Vi bör i största möjligaste mån undvika att införa handelsrestriktiva åtgärder när till exempel en kris, krig eller chock uppstår. Denna hållning är något som Sverige fortsatt bör driva inom EU vad gäller ekonomisk säkerhet. EU-kommissionens (2023) ekonomiska säkerhetsstrategi innehåller ett antal förslag, som exempelvis granskning av utgående investeringar eller ett snabbare införande av exportkontroller, som kan få negativa effekter för utrikeshandeln. Vid legitima säkerhetshot är det självklart att både Sverige och EU kan vidta åtgärder, även om de är handelsrestriktiva, för att skydda vår ekonomiska säkerhet. Dessa bör dock användas med stor försiktighet. Därför är det särskilt viktigt att horisontella och evidensbaserade riskbedömningar genomförs innan handelsrestriktiva åtgärder eller lagstiftningar införs.

5.3 Uppmuntra EU att slutföra, uppdatera och komplettera frihandelsavtal



Kommerskollegium (2024) har tidigare lyft vikten av att EU slutför pågående frihandelsavtalsförhandlingar då detta skapar bättre förutsättningar för EU att handla med fler länder vilket i sin tur minskar EU:s beroende av enskilda handelspartners. Detta kan bidra till att EU:s handel diversifieras och att leveranskedjornas resiliens stärks. Ju fler frihandelsavtal EU har, desto bättre marknadstillträde har svenska företag för både import och export. Med andra ord kan slutförandet av EU:s frihandelsavtalsförhandlingar bidra till EU:s ekonomiska säkerhet och resiliens, vilket även skulle gynna Sveriges ekonomiska säkerhet. Detta är något som Sverige bör fortsätta att driva i EU.

Sverige bör även fortsätta att verka för att EU uppdaterar befintliga frihandelsavtal som ett led i att stärka EU:s och Sveriges ekonomiska säkerhet. Det tar dock ofta väldigt lång tid att uppdatera befintliga avtal. Ett exempel på det är uppdateringen av EU:s frihandelsavtal med Chile som tog sex år att slutföra. EU behöver överväga andra alternativ till att uppdatera de delar av frihandelsavtal som är särskilt viktiga ur ett ekonomiskt säkerhetsperspektiv. Som ett första steg skulle EU kunna uppdatera särskilda kapitel i befintliga frihandelsavtal för att komma snabbare framåt. EU skulle kunna ta inspiration från Singapore, som har slutit digitala avtal med Sydkorea och Australien som ersätter de befintliga kapitlen om digital handel i deras frihandelsavtal.

Sverige bör också verka för att EU ser över möjligheten att komplettera befintliga frihandelsavtal genom att upprätta andra typer av avtal med tredje land. EU har flera handelsrelaterade samarbeten inom andra områden, som exempelvis kritiska råvaror och energi.² Många av dessa samarbeten syftar till att stärka parternas försörjningstrygghet.³ Krishandelsavtal kan vara ytterligare ett verktyg att undersöka närmare, något Kommerskollegium (2023) lyft tidigare. I krishandelsavtal skulle EU och tredje land kunna åta sig att hjälpa varandra ifall en kris eller krig uppstår, bland annat genom att samarbeta för att göra leveranskedjorna mer robusta, så varor och tjänster kan levereras under en pågående kris, krig eller chock.

5.4 Analysera förutsättningarna för att uppdatera och etablera nya krishandelsavtal



Försvarsberedningen (Ds 2023:34) noterade bland annat att Sveriges befintliga krishandelsavtal förefaller utdaterade och att dessa bör uppdateras alternativt att nya bör etableras som underlättar import och export vid krig. Att inventera behovet av krishandelsavtal skulle, som Försvarsberedningen också föreslår, vara en konkret åtgärd framåt. Aspekter som krishandelsavtalens förhållande till EU:s exklusiva kompetens över handelspolitiken, vad de kan innehålla och med vilka dessa kan framförhandlas med, bör beaktas i en sådan analys.

² Se t.ex. EU – Ukraine Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership on Sustainable Raw Material Value Chains och EU – Uruguay Memorandum of Understanding on Energy Cooperation.

³ Kommerskollegium arbetar för närvarande med en utredning som kartlägger handelsrelaterade samarbeten som inte är traditionella FTAs. Utredningen väntas publiceras under hösten 2024.

Referenser

Balma, Lacina, Heidland, Tobias, Jävervall, Sebastian, Mahlkow, Hendrik, Mukasa, Adamon N. och Woldemichel, Andinet (2022). *Long-Run Impacts of the Conflict in Ukraine on Food Security in Africa*. Kiel Institute for the World Economy. <https://www.ifw-kiel.de/publications/long-run-impacts-of-the-conflict-in-ukraine-on-food-security-in-africa-20867>.

CSIS (2023a). *How Do the United States and Its Partners Approach Economic Security?* CSIS. [How Do the United States and Its Partners Approach Economic Security? \(csis.org\)](https://www.csis.org/analysis/how-do-the-united-states-and-its-partners-approach-economic-security). [Hämtad 2024-05-28].

CSIS (2023b). *A Closer Look at De-risking*. CSIS. <https://www.csis.org/analysis/closer-look-de-risking>. [Hämtad 2024-08-29].

Ds 2023:34. *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Stockholm: Försvarsdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2023/12/ds-202334-kraftsamling/> [Hämtad 2024-08-19].

EEAS. *Economic Security: a new horizon for EU foreign and security policy*. EEAS. [Economic security: a new horizon for EU foreign and security policy | EEAS \(europa.eu\)](https://eeas.europa.eu/economic-security-a-new-horizon-for-eu-foreign-and-security-policy). [Hämtad 28-05-2024].

EU-kommissionen (2023). *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska Rådet och Rådet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. JOIN (2023) 20 final av den 20 juni 2023.

EU-kommissionen (2024a). *Meddelande från Kommissionen om genomförandet av gröna körfält enligt riktlinjerna för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster*, 2020/C 96 I/01. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX%3A52020XC0324%2801%29> [Hämtad 2024-08-23].

EU-kommissionen (2024b). *Ukraina*. EU-kommissionen. [EU trade relations with Ukraine \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/ukraine). [Hämtad 2024-08-23].

European Bank of Reconstruction and Development (2022). *Economic Costs of Friend-Shoring*. ERBD Working Paper (number 274). <https://www.ebrd.com/publications/working-papers/economic-costs-of-friend-shoring>.

Europeiska rådet (2024a). *Ukrainas spannmålsexport*. Europeiska rådet. <https://www.consilium.europa.eu/sv/infographics/ukrainian-grain-exports-explained/>. [Hämtad 2024-08-20].

Europeiska rådet (2024b). *Varifrån kommer EU:s gas?* Europeiska rådet. <https://www.consilium.europa.eu/sv/infographics/eu-gas-supply/>. [Hämtad 2024-08-30].

- Goldberg, Pinelopi K. och Read, Tristan (2023). *Is the Global Economy Deglobalizing? – And If So, Why? And What Is Next?*. World Bank Group, Policy Research Working Paper 10392. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099351204052319118/IDU0725761690ff3b044ab0b5e60c766ea78c00b>.
- Kajander, Nina, McMahon, Simon och Kalantaryn, Soa (2022). *What Russia's war in Ukraine could mean for food security and migration*. EU-kommissionen, Ipsra, JRC130155. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130155>.
- Kommerskollegium (2020a). *Improving Economic Resilience Through Trade – Should we rely on our own supply?*. Stockholm: Kommerskollegium. [Improving Economic Resilience Through Trade - Should we rely on our own supply? | Kommerskollegium](https://www.kommerskollegium.se/en/publications/reports/2022/lessons-from-the-pandemic--designing-a-single-market-crisis-management-mechanism/).
- Kommerskollegium (2022a). *Lessons from the Pandemic – Designing a Single Market Crisis Management Mechanism*. Stockholm: Kommerskollegium. <https://www.kommerskollegium.se/en/publications/reports/2022/lessons-from-the-pandemic--designing-a-single-market-crisis-management-mechanism/>.
- Kommerskollegium (2022b). *Global livsmedelstrygghet, handel och handelspolitik*. Stockholm: Kommerskollegium. [Global livsmedelstrygghet, handel och handelspolitik | Kommerskollegium](https://www.kommerskollegium.se/en/publications/reports/2022/global-livsmedelstrygghet-handel-och-handelspolitik/).
- Kommerskollegium (2023). *Kommerskollegiums svar på remiss av SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap med diarienummer Fö2023/01478*. Dnr 2023/01357-2.
- Kommerskollegium (2024). *Making the EU Safer, Greener, more Competitive and Digitalised*. Stockholm: Kommerskollegium. [Making the EU Safer, Greener, more Competitive and Digitalised | Kommerskollegium](https://www.kommerskollegium.se/en/publications/reports/2024/making-the-eu-safer-greener-more-competitive-and-digitalised/).
- OECD (2023a). *International Trade in the Wake of Multiple Shocks: OECD Global Trade Monitor*. OECD Trade Policy Paper nr. 277, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9288b5bf-en>.
- OECD (2023b). *Mitigating the Impact of Extreme Weather Events on Agricultural Markets through Trade*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/aa584482-en>.
- Pisani-Ferry, Jean, Weder di Mauri, Beatrice och Zettelmeyer, Jeromin (2024). *How to de-risk: European economic security in a world of interdependence*. Policy Brief 07/2024, Bruegel. https://www.bruegel.org/policy-brief/how-de-risk-european-economic-security-world-interdependence#footnote1_lzm8q4d.
- Regeringskansliet (2024). *Stärkt samarbete mellan Sverige och Finland*. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/09/starkt-samarbete-mellan-sverige-och-finland/> [Hämtad 2024-10-16].

Skr. 2023/24:163. *Nationell säkerhetsstrategi*. Stockholm: Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen.

Tillväxtanalys (2023). *Fungerar riskspridning? – En fallstudie av leveransstörningar under coronapandemin och industrins åtgärder för att stärka sin motståndskraft*.

Stockholm: Tillväxtanalys.

<https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/rapport/rapportserien/2023-11-06-fungerar-riskspridning.html>.

WTO (2022). *World Trade Report 2022*. Genève: WTO.

https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr22_e.htm.

WTO (2023). *World Trade Report 2023*. Genève: WTO. [WTO | World Trade Report 2023 - Re-globalization for a secure, inclusive and sustainable future](#).

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Vår uppgift är att förbättra möjligheterna för internationell handel med utgångspunkt i öppenhet, klara spelregler och fri rörlighet på EU:s inre marknad.

Målet för vårt arbete är att bidra till en väl fungerande inre marknad, en extern handelspolitik i EU som bygger på frihandel samt ett öppet och starkt multilateralt handelssystem.

Vi förser regeringen med beslutsunderlag, utredningar och yttranden samt deltar i internationella möten och förhandlingar.

Kommerskollegiums Solvitcenter hjälper företag och privatpersoner som stöter på problem med den fria rörligheten. Vi är också värd för flera nätverk med näringslivsorganisationer och myndigheter som syftar till att utveckla förutsättningarna för handeln.

I vår roll som handelsmyndighet ingår dessutom att ge stöd till utvecklingsländer genom handelsrelaterat utvecklingsarbete. Det sker bland annat genom kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden som bistår exportörer från utvecklingsländer i deras handel med Sverige och EU.

Med våra utredningar och rapporter vill vi öka kunskapen om handelns betydelse för samhällsekonomin och för en global hållbar utveckling.

Kommerskollegium, november 2024. ISBN: 978-91-89742-48-2