KOMMERSKOLLEGIUM
NATIONAL BOARD OF TRADE SWEDEN

Analys av frihandelsdelen i associeringsavtalet mellan EU och Mercosur

2020

1 Sammanfattning

Denna rapport är ett regeringsuppdrag i syfte att förse regeringen med en fördjupad analys av avtalet. Kommerskollegium har i sin analys av tullområdet samt offentlig upphandling utgått ifrån marknadstillträdesbud. Dessa finns inte med på grund av sekretesskäl.

Förhandlingarna om ett associeringsavtal mellan EU och Mercosur har pågått i över 20 år men i juni 2019 lyckades parterna nå en principöverenskommelse. Det betyder att parterna i stort sett är överens om innehållet men att vissa tekniska förhandlingar fortlöper. Inför ratificering av avtalet har Kommerskollegium fått i uppdrag att analysera frihandelsdelen av avtalet. Kollegiet har genomfört en övergripande analys av avtalets förväntade effekter på handeln mellan Sverige och Mercosur. Vidare har kollegiet identifierat områden, sektorer och produkter som är av ekonomiskt intresse eller av andra skäl kan anses vara prioriterade, analyserat utfallet och identifierat förmodade positiva och negativa effekter av avtalet. Relevanta myndigheter, civilsamhälle och näringsliv har fått möjlighet att inkomma med synpunkter.

Effekten av avtalet för svensk ekonomi förutses bli begränsad även om några enskilda sektorer och varor kan komma att påverkas i högre grad. Detta beror på att handeln mellan Sverige och Mercosur i stort inte är särskilt omfattande i dagsläget, med undantag för Brasilien samt några specifika varor. Importen av varor som kaffe och koppar, där EU:s tull redan idag är noll, väntas inte påverkas i någon större utsträckning. Därtill varierar efterfrågeelasticiteten mellan olika varor, så både priser och handlade volymer kan reagera mycket olika på förändrade förutsättningar. Icke-tariffära handelshinder, som är svårmodellerade, spelar också in för handelsutvecklingen.

För avtalet överlag kan det konstateras att en större andel av tullpositionerna får långa övergångstider, upp till 15 år. När avtalet är fullt genomfört kommer 93 procent av tullpositionerna för **jordbruksvaror** att vara tullfria vid export till Mercosur. Motsvarande siffra vid import från Mercosur till EU är ca 80 procent. En förutsättning för detta är att avtalets ursprungsregler följs. En relativt begränsad andel av tullpositionerna kommer att vara tullfria direkt när avtalet träder i kraft och för resten av varorna kommer tullarna sänkas under 4-15 år i Mercosur respektive 4-10 år i EU. För EU:s exportörer innebär det att tullsänkningarna inledningsvis kommer att vara små för ett stort antal varor, vilket begränsar effekterna av avtalet under en övergångsperiod. För varor som är utsatta för importkonkurrens såsom nötkött, kyckling och socker har EU:s åtaganden utformats för att begränsa marknadseffekterna genom att marknadstillträdet förbättras genom tullkvoter. Jordbrukssektorn i EU förväntas se en något minskad produktion till följd av avtalet men effekterna är begränsade. EU-kommissionens

konsekvensanalys (SIA) har dock inte analyserat de samlade effekterna av EU:s åtaganden i olika frihandelsavtal, vilket möjligen kan ge en annan bild.

EU: åtagande för **industrivaror** innebär tullarna fasas ut under 0–10 år för nästan alla varor. Mercosurs åtagande för industrivaror innebär att tullarna kommer att trappas ned under en längre tid, upp till 10 eller 15 år. Mercosur har också valt att helt undanta en del tullpositioner. Generellt är det önskvärt med korta nedtrappningsperioder men det finns argument för långa tullavvecklingsperioder då det kan underlätta anpassningen till nya konkurrensvillkor.

En stor fördel med frihandelsavtalet är att risken för oväntade tullhöjningar undanröjs för de varor som omfattas av avtalet. Detta gäller främst för Mercosur som har bundit sina tullar i Världshandelsorganisationen (WTO) på en betydligt högre nivå än de tullar som de faktiskt tillämpar. Utan ett frihandelsavtal kan Mercosurländerna höja sina tillämpade tullar upp till den bundna tullnivån utan att länderna drabbas av några kompensationsåtaganden. Avtalet kommer därmed att skapa konkurrensfördelar, förutsägbarhet och transparens för europeiska företag som vill handla med Mercosur.

Avtalets **ursprungsregler** är överlag mindre flexibla än i andra frihandelsavtal där EU är part och kumulationsmöjligheterna är inte särskilt ambitiösa. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att Mercosur är ett regionalt avtal och därmed till sin natur gör det möjligt att kumulera med fler länder än ett. Ofta är de produktspecifika bearbetningskraven mer avgörande för företagens förmåga att använda avtalet. De produktspecifika reglerna är någorlunda harmoniserade och enkla att förstå utan alltför många undantag. När det gäller yrkande och verifikation är resultatet någorlunda i linje med EU:s andra moderna frihandelsavtal, tillexempel Vietnamavtalet. I likhet med det avtalet kommer Mercosur övergå från ursprungscertifikat, ett krångligt och tidsödande dokument, till ursprungsförsäkran inom ett antal år. Det är även positivt att splittring av försändelser i tredje land nu är möjligt, något som gör att problem med direkttransportkrav undviks.

Förutsättningarna för handel mellan EU och Mercosur bestäms även av en rad andra faktorer utöver nivån på tullarna och ursprungsreglerna. Framsteg på andra områden är därför viktiga för att förbättra förutsättningarna för ökad handel med Mercosur.

Krångliga **handelsprocedurer** är ett känt problem i handeln med Mercosur. Här innehåller avtalet flera förbättringar. Skrivningar som går längre än de Mercosur åtagit sig i Trade Facilitation Agreement är exempelvis de om lättfördärvliga varor. Avtalet innehåller långtgående skrivningar om möjligheten att få sitt gods klarerat utanför normal arbetstid samt att företag kan få gods klarerat i företagets lokaler. Dock saknar avtalet flera viktiga bestämmelser som till exempel bindande skrivningar om godtagande av elektroniska kopior av styrkande handlingar som

ofta återfinns i EU:s frihandelsavtal. Även om inte samtliga svenska prioriteringar fått genomslag i avtalet kan det konstateras att de mest prioriterade åtgärderna finns inskrivna i avtalet, vilket kommer att underlätta handeln mellan EU och Mercosurländerna.

Mercosuravtalet kommer att leda till en hel del förbättringar på **produktregleringsområdet** vilket är viktigt i takt med att tekniska handelshinder står för en allt större andel av kostnaden för att handla med andra marknader. Mer konkret kommer Mercosuravtalet att göra det möjligt att erkänna intyg för bedömning av överensstämmelse utfärdade av den andra parten inom specifika områden. Avtalet listar även vilka internationella standarder som ska ligga till grund för produktregleringar, något som leder till mer liknande föreskrifter. Transparensbestämmelserna går längre än vad som anges i Technical Barriers to Trade Agreement (TBT) då parterna åtar sig att svara i skrift på eventuella synpunkter som den andra parten har på nya föreskriftsförslag och belyser att parterna kan inhämta synpunkter från icke-statliga intressenter.

Utfallet när det gäller **immaterialrätt** visar att avtalet kommer ge ett något starkare skydd än vad Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) ger, tillexempel genom mer specificerade regler om företagshemligheter och upphovsrätt. Avtalet är dock mindre ambitiöst än liknande moderna frihandelsavtal som EU slutit, bland annat när det gäller gränskontroller och skyddstiderna för upphovsrätt som inte är lika långa som i andra frihandelsavtal. Vidare saknar avtalet regler kring tilläggsskydd för patent och skydd för kliniska forskningsresultat i marknadsgodkännandeprocessen, vilket kan vara en nackdel ur ett ekonomiskt perspektiv för bland annat läkemedelsindustrin. De problem som är vanliga i Mercosurländerna rör patent. Detta regleras i WTO:s Trips avtal och brukar vanligtvis inte regleras i frihandelsavtal i någon större utsträckning. Detta är heller inte fallet i Mercosuravtalet. Däremot åtar sig Mercosurländerna att göra sitt bästa för att tillträda Patent Cooperation Treaty. Ett krav på tillträde hade varit önskvärt eftersom detta skulle möjliggöra internationella ansökningar om patent. Att slippa registrera rättigheter i varje enskilt land kan spara både tid och kostnader för företag.

Det särskilda kapitlet för **små och medelstora företag** (SME) är positivt, speciellt i en region som Mercosur där tillgång till information är ett betydande problem för företag. Enligt avtalet ska parterna inrätta en elektronisk databas som innehåller övergripande information om handel, tullar och tullprocedurer. Då det är resurskrävande att tillskansa sig denna information kommer mer tillgänglig information särskilt gynna mindre företag. Många av skrivningarna i kapitlet sätter dock ut en ambition snarare än bindande bestämmelser vilket leder till att parternas tolkning och implementering av skrivningarna blir viktigt.

När det gäller **offentlig upphandling** är inte Mercosurländerna medlemmar i Agreement on Government Procurement (GPA) vilket gör att avtalet blir särskilt viktigt för EU-företag som vill delta i offentlig upphandling i Mercosurländerna. Efter att förhandlingarna var slutförda har Brasilien ansökt om medlemskap i GPA, vilket möjligen är en konsekvens av att liknande förmåner nu ändå måste ges till europeiska företag. Avtalet kan komma att få positiva effekter för både upphandlande myndigheter och enheter samt för leverantörer, vars möjligheter att få offentliga kontrakt kommer öka. Dock är det problematiskt att marknadstillträdesåtagandena inkluderar höga tröskelvärden och långa implementeringsperioder, och att parterna har gjort begränsade tjänsteåtaganden. Som flera remissinstanser tar upp är däremot åtagandena om korruption positiva. Att motverka korruption är en viktig uppgift för de parter som verkar inom offentlig upphandling. Bestämmelsen anger uttryckligen att parternas offentliga upphandlingar ska genomföras på ett likabehandlande och transparent vis och att parterna ska vidta åtgärder mot korruption. När det gäller möjligheten att ställa hållbarhetskrav inom offentlig upphandling konstateras att förutom de krav som föreskrivs i lag, avgör de upphandlande myndigheterna och enheterna vilka krav som ställas. Parterna bör därför samarbeta för att utveckla metoder för hållbar upphandling vilket anses vara ett steg i rätt riktning.

Sanitära- och fytosanitära åtgärder (SPS) är område där Sverige och Mercosur står långt ifrån varandra. I det avseendet kan SPS-kapitlet ses som ett framsteg då det innehåller viktiga skrivningar som kommer underlätta handeln mellan parterna men också leda till mer samarbete och dialog. Konkreta förbättringar kommer bland annat bli att svenska företag som vill exportera till Mercosur inte behöver vänta på att få sina anläggningar inspekterade av myndigheter från Mercosurländerna (med efterföljande uppföljning). Detta är viktigt då svensk export tidigare har drabbats av långa godkännandeprocedurer i bland annat Brasilien. De nya reglerna i avtalet kan därför på sikt innebära stora tidsvinster. Även där avtalet inte har bindande skrivningar skapas ramar för bättre samarbete och mer transparens på området. Det bedöms vara mycket positivt för en marknad med många utmaningar på SPS-området.

Hållbarhetskapitlet i avtalet följer samma struktur som i EU:s andra frihandelsavtal och ambitionsnivån anses inte vara lägre. Snarare kan det konstateras att det skett en ambitionsökning på hållbarhetsområdet då Domestic Advisory Groups ges bredare befogenheter att delta i implementering av avtalet, samt att åtaganden inom ett flertal sakområden, däribland handel och klimat samt hållbart skogsbruk, konkretiseras och skärps.

Analysen visar att avtalet kommer att leda till en ökning av växthusgasutsläpp jämfört med om avtalet inte funnits. De exakta effekterna kommer påverkas av om avtalet leder till att ny hållbar teknik tas fram och sprids samt om nya skarpare

styrmedel introduceras i länderna. När det gäller avskogning lyfts i kommissionens konsekvensanalys (SIA) att trenden kring avskogning i Brasilien och Argentina är bekymmersam, men att båda länderna har stor potential att intensifiera sin produktion och därmed producera mer utan att ta nya marker i anspråk. De miljöeffekter avtalet kan få beror till stora delar på ländernas nationella lagstiftning och ambitioner på miljöområdet, samt konsumenters och företags preferenser och initiativ. Utfallet i termer av förbättrat hållbarhetsarbete är beroende av parternas vilja att genomföra sina åtaganden. Om det finns en sådan vilja finns kan avtalet skapa och stödja incitament för detta genomförande.

Generellt är kommissionens konsekvensanalys ett viktigt verktyg för att identifiera eventuella negativa effekter av avtalet och ge rekommendationer hur de kan minskas. Det är olyckligt att den slutliga SIA:n publicerats efter att avtalet var färdigförhandlat eftersom det inte gör det möjligt att inkorporera slutsatserna i avtalstexten.

Sammanfattningsvis är det en stor framgång att parterna lyckats komma till en överenskommelse efter många år av förhandlingar. Avtalet kommer bidra till förenklingar och positiva effekter för handeln, särskilt på längre sikt. Trots detta är avtalet inte så ambitiöst som kollegiet hade hoppats och flera av de utmaningar som avtalet för med sig kommer kräva kompletterande nationell lagstiftning och ambitiösa åtaganden från båda parter.

Innehåll

1 Sammanfattning 1
2 Inledning 8
2.1 Bakgrund 8
2.2 Uppdraget 8
2.3 Metod 9
2.3.1 Avgränsning av uppdraget 9
2.3.2 Disposition 11
3 Analys 11
3.1 Allmän analys av avtalets handelseffekter 11
3.1.1 Sammanfattning av resultaten i kommissionens SIA 11
3.1.2 Jämförelse av resultaten i SIA och kollegiets analys av EU:s frihandelsavtal 12
3.1.3 Skillnader mellan Sverige och övriga EU 13
3.2 Marknadstillträde för jordbruksvaror 14
3.2.1 Analys av utfallet 14
3.2.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden 21
3.2.3 Slutsatser 22
3.3 Marknadstillträde industrivaror 23
3.3.1 Analys av utfallet 24
3.3.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden 29
3.3.3 Slutsatser 29
3.4 Ursprungsregler 29
3.4.1 Analys av utfallet 30
3.4.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden 37
3.4.3 Slutsatser 38
3.5 Handelsprocedurer 38
3.5.1 Analys av utfallet 39
3.5.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden 40
3.5.3 Slutsatser 41
3.6 Tekniska handelshinder 41
3.6.1 Analys av utfallet 42

3.6.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden 46
3.6.3 Slutsatser 47
3.7 Sanitära- och fytosanitära åtgärder 48
3.7.1 Analys av utfallet 49
3.7.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden 52
3.7.3 Slutsatser 55
3.8 Immaterialrätt 56
3.8.1 Analys av utfallet 57
3.8.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden 60
3.8.3 Slutsatser 61
3.9 Offentlig upphandling 61
3.9.1 Analys av utfallet 62
3.9.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden 63
3.9.3 Slutsatser 68
3.10 Handel och hållbarutveckling 68
3.10.1 Analys av utfallet 69
3.10.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden 79
3.10.3 Slutsatser 79
3.11 Små och medelstora företag 80
3.11.1 Analys av utfallet 81
3.11.2 Slutsatser 82
4 Slutsatser 83
5 Bilagor 85
5.1 Bilaga I - Prioriterade varor 85
5.2 Bilaga II– Detaljerat innehåll i avtalets kapitel 85
5.3 Bilaga III – Synpunkter och yttranden 92
5.4 Bilaga IV – Uppdraget 160

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Förhandlingarna om ett handelsavtal mellan EU och Mercosur inleddes år 2000 och pågick sedan fram till juni 2019 då parterna nådde en principöverenskommelse. Principöverenskommelsen innebär att EU och Mercosur i stort är överens om innehållet men att vissa tekniska förhandlingar fortsätter samt att särskilda delar och bilagor ännu inte är helt färdigställda. Förhandlingarna har varit komplicerade och pausats ett flertal gånger. Eftersom mandatet är från 1999, innan ikraftträdandet av Lissabonfördraget, så ingår inte investeringsskydd (ISDS/ICS) i mandatet.

Avtalet genomgår nu juridisk granskning och översättning till EU:s alla officiella språk. Enligt information från kommissionen finns det indikationer att de planerar att presentera det färdiga avtalet för rådet och Europaparlamentet under november 2020.

Avtalet mellan EU och Mercosur är ett associationsavtal med tre kompletterande pelare rörande politisk dialog, samarbete och handel som alla är ömsesidigt förstärkande. Den politiska naturen av associationsavtal gör att de i regel är blandad kompetens och därmed behöver ratificeras av både rådet, EU-parlamentet och alla nationella parlament i medlemsstaterna[1]. Huruvida detta blir fallet med EU–Mercosur-avtalet kan dock inte avgöras slutligt förrän de tekniska förhandlingarna och den juridiska granskningen är avslutade och avtalet publicerats i sin helhet.

2.2 Uppdraget

Inför en eventuell ratificering under 2020 fick Kommerskollegium i uppdrag av regeringen att analysera frihandelsdelen i associeringsavtalet mellan EU och Mercosur.[2] I uppdraget ska kollegiet genomföra en allmän analys av avtalets förväntade effekter för handeln mellan Sverige och Mercosur. Vidare ska kollegiet identifierat områden, sektorer och produkter som är av ekonomiskt intresse eller av andra skäl kan anses vara prioriterade, analysera utfallet och identifiera förmodade positiva och negativa effekter av avtalet. Om den slutgiltiga SIA:n publiceras ska en av analys av denna i möjligaste mån även inkluderas i uppdraget.

Kollegiet ska i sitt arbete även ta in synpunkter från Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Tullverket samt andra berörda

[1] EPRS, 2016. A guide to EU procedures for the conclusion of international trade agreements, Briefing Paper.
[2] Regeringsbeslut UD2020/03705/AME

myndigheter. Vid behov ska även synpunkter inhämtas från civilsamhället och relevanta akademiska institutioner.

Den ursprungliga deadlinen för uppdraget var 1 juli 2020 men med anledning av det extraordinära läget kopplat till coronaviruset beslutade regeringen att ge förlängd tid för uppdraget till 1 oktober 2020.[3]

2.3 Metod

2.3.1 Avgränsning av uppdraget

Kollegiet bedömde att en modellering och ekonomisk analys av effekten av avtalet på Sverige eller enskilda sektorer inte var möjlig. Detta beror på att Sverige har en relativt begränsad handel med Mercosur som helhet bortsett från handeln med Brasilien och för vissa särskilda produkter.[4] Kollegiet valde därför att genomföra en jämförande analys av effekterna som presenteras i SIA:n med utfallet i kollegiets RTA-utredning.

För att identifiera vilka sakområden och varor som skulle analyseras undersökte kollegiet handelsstatistsken mellan Sverige och Mercosur.[5] Då handeln mellan Sverige och Mercosur är begränsad kunde inga särskilda sakområden identifieras som av särskild ekonomisk betydelse för Sverige. Däremot kunde kollegiet utifrån handelsstatistiken identifiera ett antal varor som importeras och exporteras i stor utsträckning och därmed kom att analyseras specifikt (se tabell 7 i bilaga I).

För att utreda vilka sektorer och sakområden som av andra skäl kunde anses vara prioriterade granskade kollegiet istället de två basutredningarna som gjorts under förhandlingarna, inskickade underlag från kollegiet till Utrikesdepartementet samt underlag som skickats från Utrikesdepartementet till Kommissionen. [6] Ett urval av dessa granskades mer noggrant för att avgöra vilka områden som utifrån ett handelstekniskt och politiskt perspektiv framförts som prioriterade.[7] Eftersom förhandlingarna pågått under så pass lång tid togs hänsyn till om det fanns andra prioriterade områden som Sverige drivit i nyare frihandelsavtalsförhandlingar.

De sakområden som kollegiet identifierat utifrån denna genomgång är tullar, ursprungsregler, TBT, SPS, handelsprocedurer, immaterialrätt, offentlig upphandling, hållbarhetsfrågor, SME, tjänster/investeringar och digital handel. Begränsade resurser på kollegiet har dock medfört att den här analysen inte

[3] Regeringsbeslut UD2020/04990/AME
[4] SCB 2020. https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/handel-med-varor-och-tjanster/utrikeshandel/utrikeshandel-med-varor/pong/tabell-och-diagram/export-till-vara-30-storsta-handelspartner/
[5] Kommerskollegium handelsstatistikblad 2019
[6] Dnr 1001-2380-99, Dnr 3.2.4-2016/01345-14
[7] Totalt granskades 36 underlag mer ingående

inkluderar tjänstehandel, investeringar och digital handel. Identifierade sakområden har stämts av med ansvarig departementssekreterare på Utrikesdepartementet.

Eftersom de slutgiltiga tullbindningslistorna och marknadstillträdesbuden för offentlig upphandling ännu inte publicerats har analysen utgått från den versionen som delades i förhandlingarna från juni 2019. [8]

För att analysera avtalets utfall och förmodade effekter har kollegiet dragit lärdom ifrån tidigare analyser av frihandelsavtalen med Japan, Kanada, och Sydkorea[9]. I den analysmall kollegiet tagit fram har utfallet analyserats utifrån vad som drivits under förhandlingarna, vad som framförts i basutredningar, inskickade underlag samt utfallet i andra avtal.[10] För att identifiera eventuella positiva effekter av avtalet har kollegiet analyserat avtalstexten för att se om avtalet eliminerar några handelshinder, öppnar upp några nya möjligheter för marknadstillträde eller etablerar bättre strukturer för bilateralt samarbete. För att identifiera eventuella brister eller negativa effekter av avtalet har kollegiet undersökt om avtalet har mindre ambitiösa åtaganden än andra frihandelsavtal, om det finns delar som gör att avtalet kommer bli svårt att utnyttja eller om avtalet saknar viktiga skrivningar.

Kommissionens slutliga SIA publicerades i juli 2020 och kollegiet har därför även inkluderat en genomgång av den i relation till hållbarhetskapitlet. Analysen ska ses som ett komplement till det tidigare uppdraget som redovisades till Utrikesdepartementet 30 mars 2020.[11]

Som uppdraget även anger har kollegiet inhämtat synpunkter från berörda myndigheter akademiska institutioner, näringslivsorganisationer och civilsamhället. Som del av denna samrådsprocess bjöd kollegiet in till ett digitalt dialogmöte den 17 juni. Kollegiet informerade om bakgrunden till uppdraget, Mercosuravtalet mer specifikt, varför kollegiet bad om synpunkter nu i förhandlingsprocessen och hur intressenter kunde lämna sina synpunkter efter mötet. Deltagarna erbjöds möjlighet att ställa frågor under mötet men kollegiet bad deltagarna att komma in med synpunkter skriftligt efter mötet. Inbjudan gick ut till 90 organisationer och det var 31 organisationer som anmälde sig till mötet.[12] Till berörda myndigheter skickades det ut särskilda remiss-beställningar efter mötet. Totalt fick Kollegiet in 21 underlag från myndigheter, civilsamhälle och näringsliv[13]. Remissinstansernas och andra intressenters synpunkter som ligger inom ramen för uppdraget har antingen löpande bemötts i analysen eller under separat rubrik på varje sakområde.

[8] Dnr 2020/00160-52
[9] Dnr 2018/00756, Dnr 2016/02150, Dnr 2010/00122
[10] Dnr 2020/00160-55
[11] Dnr 2019/02003-2
[12] Dnr 2020/00160-53
[13] Se bilaga III

2.3.2 Disposition

I avsnitt 3.1 görs en allmän analys av möjliga handelseffekter för Sverige till följd av avtalet baserat på resultaten i kommissionens SIA och kollegiets RTA-utredning. Efter det följer en analys av de avtalskapitel som identifierats som särskilt prioriterade.[14] Analysen av avtalets olika kapitel följer alla samma struktur med en analys av utfallet, identifiering av förmodade effekter samt kollegiets kommentarer på inkomna yttranden. De relevanta synpunkterna som inte bemöts löpande i analysen tas upp under separat rubrik och slutligen presenteras slutsatserna för kapitlet. Analysen av tullar samt ursprungsregler inkluderar även en analys av utfallet för de produkter som kollegiet identifierat som prioriterade. Analysen av hållbarhetskapitlet innehåller även slutsatserna från den slutliga SIA:n. I Bilaga I presenteras de varor som identifierats som prioriterade. Bilaga II följer kapitelindelningen och innehåller mer detaljerad information kring utfallet och specifika skrivningar som återfinns i avtalets kapitel. I Bilaga III finns samtliga yttranden och synpunkter som kommit in till kollegiet i sin helhet. I Bilaga IV finns regeringsuppdraget bifogat.

3 Analys

3.1 Allmän analys av avtalets handelseffekter

I det här avsnittet analyseras hur Sveriges utrikeshandel, särskilt med Mercosur-länderna, kan komma att påverkas till följd av associationsavtalet. Utgångspunkten är den SIA som kommissionen låtit göra, men bilden kompletteras också av den studie av handelseffekter av EU:s frihandelsavtal som kollegiet genomförde under 2019.[15]

3.1.1 Sammanfattning av resultaten i kommissionens SIA

Analysen i SIA:n bygger på den dynamiska versionen av en allmän jämviktsmodell (Computable General Equilibrium Model, CGE), GTAP. Modellen antar full sysselsättning, så den säger ingenting om sysselsättningseffekter utan istället sker anpassningar i form av löneökningar.

Enligt denna modell antas den bilaterala varuhandeln kommer öka med mellan 70-90 procent i exportriktning och 13-17 procent i importriktning. Samtidigt blir effekten på den samlade EU-handeln begränsad där handeln förväntas öka med mellan 0,4–1,1 procent, se tabell 1. De förmodade effekterna av avtalet varierar mycket mellan sektorer. De varusektorer i EU28-länderna som förmodas drabbas negativt är livsmedelssektorerna frukostflingor, ris, grönsaker, frukt och nötter,

[14] De kapitel som analyseras är tullar, ursprungsregler, TBT, SPS, handelsprocedurer, immaterialrätt, offentlig upphandling, hållbarhetsfrågor, SME

[15] Kommerskollegium (2019) The Trade Effects of EU Regional Trade Agreements – Evidence and Strategic Choices.

socker, växt- och djurfibrer, vegetabiliska oljor, processad mat och fisk, kött från ko och får, fågelkött, mjölkprodukter; och andra animaliska produkter. Därtill kommer gas; textilier; elektronisk utrustning; och finansiella tjänster. Produktionen inom EU28 av dessa produkter förväntas minska i varierad grad till följd av avtalet medan övriga sektorer förväntas gynnas av avtalet.

Tabell 1. Handelseffekter av Mercosuravtalet enligt SIA[16]

Procent	Försiktigt scenario	Ambitiöst scenario
EU export till Mercosur		
Varor	72,7	92,0
Tjänster	-3,2	2,1
Båda	52,0	67,5
EU import från Mercosur		
Varor	13,1	17,0
Tjänster	4,5	6,4
Båda	10,6	13,9
EU total import	0,9	1,1
EU total export	0,4	0,6
BNP	0,1	0,1
Investeringar	0,4	0,5
Reallöner (högutbildade)	0,2	0,3
Reallöner (lågutbildade)	0,2	0,3
Konsumentpriser	0,2	0,3

Källa: Kommissionens konsekvensanalys (SIA)

3.1.2 Jämförelse av resultaten i SIA och kollegiets analys av EU:s frihandelsavtal

De effekter på varuhandeln som presenteras i SIA:n är små i förhållande till kollegiets utredning av EU:s regionala frihandelsavtal som gjordes 2019. Det är väntat, eftersom ex ante-analyser av det slag som kommissionen låtit göra tenderar att ge svagare utfall än ex post-analyser (ekonometriska studier), vilka tillämpas i kollegiets RTA-utredning.[17]

Kollegiets ekonometriska studie beaktar inte olika varugrupper, utan endast den samlade varuhandeln mellan länder. Enskilda produkter eller branscher kan förstås påverkas mycket olika av ett handelsavtal. Att så även kommer bli fallet med Mercosuravtalet kan bero på att vissa av EU:s tullar idag redan är noll i praktiken (till exempel kaffe och koppar) och att de föreslagna tullnedsättningarna varierar mellan varor. Därtill varierar efterfrågeelasticiten mellan olika varor, det vill säga både

[16] Scenarioberäkningarna ger följande effekter på handel och andra mikroindikatorer för EU28 fram till 2032

[17] En förklaring till det är att ekonometriska studier riskerar att fånga upp annat än det de är avsedda att studera, en annan är att simuleringsstudier inte beaktar hela den ekonomiska verkligheten.

priser och handlade volymer reagerar mycket olika på förändrade förutsättningar. Icke-tariffära handelshinder, som är svårmodellerade, spelar också in i hur handelsmönstren förändras till följd av ett avtal. Dessa olika effekter fångas samlat in i en ekonometrisk studie likt RTA-utredningen, men måste explicit modelleras i en simuleringsstudie av det slag som SIA:n. De båda metoderna ger svar på olika frågor och bör därför ses som komplement till varandra. Om man huvudsakligen är intresserad av att studera hur olika sektorer i ekonomin påverkas relativt varandra ger simuleringsstudier en bättre vägledning. Om man däremot vill uppskatta avtalets samlade effekter på handelsflödena så är ekonometriska studier bättre lämpade.

Mot bakgrund av de resultat som presenteras i kollegiets studie är det sannolikt att den aggregerade bilaterala handeln mellan Sverige och Mercosur kommer påverkas positivt och att siffrorna som anges i SIA:n ligger i det lägre spannet.

3.1.3 Skillnader mellan Sverige och övriga EU

Mercosurländerna tog emot 0,8 procent av Sveriges varuexport 2019 och de stod för 0,3 procent av vår samlade import.[18] För EU-länderna som helhet (Storbritannien exkluderat) stod Mercosur för 1,9 procent av extra-EU-handeln i både export- och importriktning.[19] Man kan därför förvänta sig större effekter på handel och, följaktligen, mikroindikatorer på EU-nivå än i Sverige.

Det är troligt att Sverige generellt kommer gynnas något mer av Mercosuravtalet jämfört med andra EU-länder. Det beror på att Sveriges export till Mercosur-länderna idag består till ca 98 procent av hel- och halvfabrikat. Resterande fördelas mellan livsmedel (1,7 procent) och råvaror (0,5 procent). Motsvarande siffror för EU27 som helhet är 89 procent hel- och halvfabrikat, 4,8 procent livsmedel och 5,8 procent råvaror. En större liberalisering av hel- och halvfabrikat från Mercosurs sida väntas gynna Sveriges exportörer relativt sett mer samtidigt som Sverige är något mindre känsligt vad gäller jordbruks- och råvarufrågor än övriga EU.

Importen in till EU är betydligt mer jämnt fördelad – 45 procent livsmedel, 28 procent råvaror och 27 procent hel- och halvfabrikat. Sverige avviker inte nämnvärt från denna fördelning, men importerar en något högre andel hel- och halvfabrikat (38 procent) och något mindre andel livsmedel (36 procent). Därför är det troligt att effekterna på dessa sektorer liknar de på EU-nivå generellt.

De olika sammansättningarna i nuvarande handelsutbyte med Mercosur-länderna gör att effekten på den samlade handeln kan bli lite olika i Sverige relativt resten av EU. Handelssammansättningen skiljer sig dock inte åt dramatiskt, varför slutsatserna i SIA:n i stor utsträckning bör vara tillämpliga även på Sverige.

[18] Kommerskollegiums handelsstatistiska faktablad 2019.
[19] Siffror hämtade från Eurostat 27 augusti 2020. https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

3.2 Marknadstillträde för jordbruksvaror

Utan ett frihandelsavtal tillämpas MGN-tullar i handeln med jordbruksvaror mellan EU och länderna i Mercosur. Den genomsnittliga tillämpade MGN-tullen för jordbruksvaror är lägre i Mercosur (10 procent) än i EU (14,2 procent).[20] Jordbrukssektorn i Mercosur är, till skillnad från i EU, mindre skyddad mot importkonkurrens genom tullar än vad tillverkningsindustrin är.

Spridningen är stor för de MGN-tullar som tillämpas för jordbruksvaror i framförallt EU (0-172 procent), men även i viss mån i Mercosur (0-35 procent). Exempel på varor med höga MGN-tullar i Mercosur är bland annat mejerivaror, sockerkonfektyrer, choklad, vin och sprit. I EU är MGN-tullarna höga för exempelvis nötkött, lammkött, bananer, ris, socker och etanol. Genom EU:s WTO-åtaganden finns dock bundna WTO-tullkvoter som ger ett bättre marknadstillträde än MGN-tullen för vissa varor för en begränsad kvantitet, tillexempel finns sådana tullkvoter för nötkött och socker som används i importen från Mercosur.

Mercosurs genomsnittliga bundna MGN-tull i WTO för jordbruksvaror är betydligt högre än den tillämpade nivån.[21] Det innebär att Mercosurländerna har möjlighet att, utan att bryta mot sina WTO-åtaganden, höja de tillämpade tullarna för flera jordbruksvaror. Exempelvis kan Brasilien höja tullarna för många livsmedel till 35 eller 55 procent.

Varuexporten från Mercosur till EU bestod till 45 procent av jordbruksvaror under 2019, medan motsvarande andel i EU:s export till Mercosur var drygt 5 procent.[22] Jordbrukssektorns stora andel av varuexporten illustrerar Mercosurs starka offensiva intressen på jordbruksområdet i förhandlingarna med EU.

3.2.1 Analys av utfallet

Genom avtalet ska parterna avveckla eller sänka tullarna i enlighet med de åtaganden som har gjorts i tullistorna. Inga nya tullar får införas i handeln mellan EU och Mercosur, med undantag för de typer av åtgärder och avgifter som specificeras i avtalet (tillexempel anti-dumpingtullar, anti-subventionsåtgärder, avgifter för gränskontroller och interna skatter). Avtalet innehåller också ett förbud mot att tillämpa den särskilda skyddsklausulen i WTO:s jordbruksavtal på den

[20] Enkla genomsnitt för 2019 från WTO Tariff Profiles för Mercosur och från Trade Policy Review för EU (WT/TPR/S/395/Rev.1).
[21] Den genomsnittliga bundna MGN-tullen för jordbruksvaror är 32-35 procent i länderna i Mercosur.
[22] DG Trade, European Union. *Trade in goods with Mercosur 4* https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf

handel mellan EU och Mercosur som omfattas av preferenser. Detta åtagande berör främst EU.[23]

När avtalet är fullt genomfört kommer 93 procent av tullpositionerna för jordbruksvaror att vara tullfria i Mercosur för varor med ursprung i EU. I EU kommer tullfrihet att gälla för ungefär 80 procent av tullpositionerna för jordbruksvaror från Mercosur efter avvecklingsperiodernas slut Tullavvecklingen ska genomföras när avtalet träder i kraft eller under nedtrappningsperioder på 4-15 år i Mercosur respektive 4-10 år i EU.

För vissa varor kommer marknadstillträdet att förbättras genom partiell liberalisering, antingen i form av reducerad tull eller genom tullkvoter med lägre eller ingen tull.[24]

Både EU och Mercosur har undantagit ett antal tullpositioner för jordbruksvaror från liberalisering. För de undantagna varorna gäller ett åtagande om ’standstill’ som innebär att tullarna inte får höjas över avtalets basnivå. Detta är främst av betydelse för marknadstillträdet för undantagna varorna till Mercosur eftersom dessa länder har utrymme att höja MGN-tullarna inom ramen för sina WTO-åtaganden.[25]

Avtalet innehåller en temporär bilateral skyddsklausul som gäller både industrivaror och jordbruksvaror. Den ger möjlighet för EU respektive Mercosur att avbryta tullnedtrappningen eller att dra in preferenserna för en vara vid allvarliga störningar på marknaden, dvs. om de inhemska producenterna har drabbats av eller riskerar att drabbas av allvarlig skada. Den bilaterala skyddsklausulen är tillämplig under en övergångsperiod som är 12 år för varor med kortare tullavvecklingsperiod än 10 år respektive 18 år för varor med 10 år eller längre avvecklingsperiod.

Avtalet innehåller bestämmelser för exporttullar som innebär att exporttullarna efter tre år ska vara förbjudna med några undantag som gäller Argentina. Enligt de särskilda åtaganden som gäller för Argentina ska exporttullarna för vissa varor (hudar och skinn) avvecklas, för andra varor (sojabönor, sojabönolja och oljekakor)

---

[23] EU har bland annat tillämpat denna skyddsklausul för import av vissa kycklingprodukter. I Mercosur har endast Uruguay möjlighet att tillämpa den särskilda skyddsklausulen i WTO:s jordbruksavtal och då för ett fåtal varor.

[24] Både EU och Mercosur ska öppna tullkvoter av samma storlek för mjölkpulver, modersmjölksersättning och ost. EU ska dessutom öppna tullkvoter för bland annat nötkött, kyckling, griskött, socker, etanol, ris, honung och sockermajs. EU ska även, som en del av åtagandena i avtalet, ta bort tullen inom de landspecifika WTO-tullkvoter för nötkött av hög kvalitet (Hiltonkvoterna) som gäller för länderna i Mercosur samt inom WTO-tullkvoten för socker från Brasilien.

[25] Tillfälliga höjningar av den tillämpade MGN-tullen har under de senaste tio åren genomförts för vissa jordbruksvaror i såväl Argentina som Brasilien enligt uppgifter i WTO:s Trade Monitoring Database.

ska exporttullarna reduceras från 18 till 14 procent och för ytterligare några varor får exporttullarna inte överstiga 5 procent.

EU:s åtaganden

De jordbruksvaror EU ska avveckla tullarna för står för 82 procent av den nuvarande importen från Mercosur.[26] Jämfört med Ceta är liberaliseringsgraden för jordbruksvaror lägre i EU:s åtaganden mot Mercosur och liberaliseringen genomförs också över en längre period.[27]

För en relativt stor andel av tullpositionerna för jordbruksvaror kommer tullen att avvecklas först efter 7 eller 10 år. Andelen tullpositioner som blir tullfria direkt när avtalet träder i kraft är låg jämfört med Ceta. För de flesta frukter och grönsaker med ingångspriser[28] kommer dessa att bibehållas efter att värdetullen har avvecklats, dvs. EU bibehåller ett skydd mot lågprisimport för dessa varor.

För varor som nötkött, kyckling och socker, dvs. varor utsatta för importkonkurrens i EU, har EU:s åtaganden utformats för att begränsa marknadseffekterna genom att marknadstillträdet ska förbättras genom tullkvoter. Detta är i linje med rekommendationerna i SIA:n.[29] Tullkvotsvolymerna ska dessutom fasas in under en period på fem år (tillexempel för nötkött, kyckling, griskött, etanol) eller tio år (mejerivaror), för att underlätta anpassningen för EU:s producenter. Dessutom kan avtalets bilaterala skyddsklausul under en övergångsperiod tillämpas även för de varor som omfattas av tullkvoter. Detta är en ovanlig lösning, vanligen kan inte bilaterala skyddsmekanismer i EU:s avtal tillämpas på import som sker inom tullkvoter. EU:s åtaganden innehåller alltså en flera mekanismer för att dämpa marknadseffekterna av avtalet för vissa varor (s.k. känsliga varor). Trots dessa inslag har dock överenskommelsen fått skarp kritik av den europeiska jordbruksorganisationen Copa Cocega.[30]

Inget av de scenarier som analyserats i SIA:n sammanfaller med det verkliga utfallet i avtalet. Till exempel antogs begränsade tullsänkningar för bland annat nötkött, lammkött, socker och mejeriprodukter i SIA:ns scenarier istället för de tullkvoter eller undantag som EU:s åtaganden nu innehåller. Detta tyder på att de negativa effekterna för produktionen av dessa varor i EU kan bli något mindre än

---

[26] EU Commission (2019). *New EU-Mercosur Trade Agreement. The agreement in principle*

[27] EU åtog sig att avveckla tullarna för 94 procent av tullpositionerna för jordbruksvaror i Ceta att jämföra med 77 procent i avtalet med Mercosur. I Ceta var den längsta tullnedtrappningsperioden 7 år.

[28] EU:s system med ingångspriser syftar till att motverka lågprisimport av vissa frukter och grönsaker. Systemet innebär att specifika tullar kan tas ut om importpriset för varan understiger olika tröskelnivåer.

[29] LSE Consulting (2020). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur.* Sid. 37

[30] https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-farmers-boss-devastating-mercosur-trade-pact-exposes-europes-double-standards/

vad som redovisas i SIA:n. De scenarier som har analyserats visar på små negativa effekter på EU:s produktion i alla jordbruks- och livsmedelssektorer utom drycker. SIA:n har inte har analyserat de samlade effekterna av EU:s åtaganden i frihandelsavtal, något som brukar påtalas och efterlysas från jordbruksnäringens sida när effekter av frihandelsavtal för EU:s jordbruk diskuteras.[31]

Den svenska importen av jordbruksvaror och livsmedel från Mercosur uppgick till 1,6 miljarder kronor under 2019 enligt SCB:s importstatistik, se tabell 2. Denna siffra underskattar sannolikt importen från Mercosur pga. ”Rotterdameffekten” i handelsstatistiken.[32] Jordbruksvaror står för mer än en tredjedel av den svenska varuimporten från Mercosur. Orostat kaffe är den i särklass mest betydande varan i den svenska livsmedelsimporten från Mercosur. Det orostade kaffet är tullfritt på MGN-basis och importvillkoren påverkas därmed inte av Mercosuravtalet.

Tabell 2. De största varorna i Sveriges import av jordbruksvaror från Mercosur

KN-nummer	Varubeskrivning	Import 2018 (mkr)	Import 2019 (mkr)	EU:s MGN:tull
09011100	Orostat kaffe	807,2	872,3	0
17011410	Råsocker för raffinering	125,9	156,3	33,9 €/100 kg/net
02013000	Färskt benfritt nötkött	148,8	156,0	12,8 % + 303,4 €/100 kg/net
22042196	Vin	52,8	55,3	15,4 €/100 liter
02023090	Fryst benfritt nötkött	62,2	39,6	12,8% + 304,1 €/100 kg/net
22042295	Vin (vitt)	24,1	21,6	2,1 €/100 liter
21011100	koncentrat av kaffe	5,5	21,1	9%
22042296	Vin	19,9	18,7	12,1 € /100 liter
08081080	Äpplen	28,0	17,4	11,2% + ingångspris
15121191	Solrosolja	26,4	17,3	6,4%
22042195	Vin (vitt)	14,4	16,1	15,4 €/100 liter
23040000	Oljekakor av sojabönolja	98,3	12,4	0
12024200	Skalade jordnötter	8,0	11,9	0
08071900	Meloner	9,8	8,6	8,8%
24012035	Tobak, stripad	10,0	8,2	11,2% MIN 22 € MAX 56 €/100 kg/net

[31] En analys av de samlade effekterna av EU:s framtida frihandelsavtal genomfördes av JRC under 2016. Denna analys kommenterades av Kommerskollegium, Jordbruksverket och Agrifood i Kommerskollegiums yttrande med diarienummer 2016/01994. I yttrandet konstaterades bland annat att JRC:s analys, pga. metodvalen och avgränsningarna, överskattade de negativa effekterna för EU:s jordbrukssektor samt underskattade vinsterna för EU:s livsmedelssektor pga. att betydande exportvaror i EU inte omfattades av analysen.

[32] Varor som införtullats i ett annat EU-land på väg till Sverige redovisas som import från detta EU-land i importstatistiken. Detta beror på att ursprungsland inte redovisas för varor som importeras från andra EU-länder.

Sverige har under förhandlingarna fört fram ett antal importintressen, dels varor där det kan finnas ett konsumentintresse för bättre importvillkor (bland annat färska och konserverade frukter, vin) samt insatsvaror som används i svensk livsmedelsindustri (socker, stärkelse, äggpulver) eller annan industri som använder jordbruksråvaror (stärkelse och bioetanol). För de flesta färska och bearbetade frukter kommer EU att avveckla tullarna. Ingångspriserna bibehålls för flertalet frukter och grönsaker som omfattas av ingångsprissystemet. Importen av vin blir tullfri efter en kort avvecklingsperiod. Det gäller dock inte vin i bulk (som står för en mindre del av den svenska importen av vin från Mercosur).[33] De konsumentintressen som har lyfts fram från svensk sida har enligt kollegiets bedömning blivit relativt väl tillgodosedda.

För socker är utfallet begränsat eftersom en ny tullkvot för råsocker endast ska öppnas för import från Paraguay. Ur ett svenskt perspektiv är det dock positivt att avtalet innehåller en betydande tullkvot för bioetanol för kemisk omvandling och att importen inom denna kvot är tullfri. Tillgång till bioetanol till världsmarknadspris är en förutsättning för långsiktiga investeringar i produktion av biobaserade kemikalier inom EU.

De åtaganden från EU:s sida som framförallt har uppmärksammats i remissvaren är tullkvoterna för nötkött och kyckling. LRF och Svensk Fågel är starkt kritiska till att EU har accepterat så stora tullkvoter för dessa varor och menar att dessa tullkvoter kan få negativa konsekvenser för svenska producenter. LRF framhåller också att de analyser som visar på tullkvoternas ringa storlek för nötkött i relation till EU:s konsumtion inte tar hänsyn till effekterna och den prispress som kan uppstå på EU-marknaden för ädla detaljer. Enligt Jordbruksverkets är tullkvoterna av begränsad omfattning i relation till EU:s produktion och konsumtion av nötkött respektive kyckling. Jordbruksverket bedömer att tullkvoterna inte kommer att påverka svenskt jordbruk i någon väsentlig omfattning. Vidare konstaterar Jordbruksverket att de betydande konsumentpreferenser som finns på den svenska marknaden för svenskt kött innebär att en eventuell ökning av importen från Mercosur sannolikt främst kommer att konkurrera med import från andra länder. Detta gäller bland annat ädla detaljer för vilka det finns ett stort underskott på den svenska marknaden. Sammantaget förväntas effekterna på såväl sysselsättningen som odlingslandskapet i Sverige bli små.

Mercosurs åtaganden

Mercosurs tullåtaganden kommer att medföra tullfrihet för 95 procent av EU:s nuvarande export av jordbruksvaror till länderna i Mercosur.[34] EU-kommissionen

[33] Enligt EU-kommissionens information i EU Commission (2019). *New EU-Mercosur Trade Agreement. The agreement in principle.*

[34] EU Commission (2019). *New EU-Mercosur Trade Agreement. The agreement in principle.*

nämner att flertalet förädlade livsmedel kommer att dra nytta av avtalet. Som exempel på europeiska exportintressen som gynnas av avtalet nämner EU-kommissionen förädlade livsmedel som choklad, godis och kakor samt vin, sprit och alkoholfria drycker.[35] För dessa varor kommer tullar i storleksordningen 20-35 procent att tas bort i Mercosur. Vissa exportvaror från EU kommer dock inte att få ett bättre marknadstillträde till Mercosur då de undantagits från liberalisering.

Stora delar av EU:s livsmedels- och dryckesindustri kommer att kunna dra nytta av det förbättrade marknadstillträdet till Mercosur. Tullavvecklingen kommer dock att ske i långsam takt för många varor. För EU:s exportörer innebär det att tullsänkningarna kommer att vara små inledningsvis för ett stort antal varor, vilket begränsar effekterna av avtalet under en övergångsperiod. Samtidigt innebär de långa avvecklingsperioderna att Mercosurs livsmedelsindustri ges tid att anpassa sig till nya förutsättningar i handeln med EU. I SIA:n har långa tullavvecklingsperioder rekommenderats för att underlätta anpassningen till nya konkurrensvillkor i vissa industrisektorer i Mercosur, dock inte specifikt för livsmedelssektorn.

Mejerivaror har varit ett viktigt offensivt intresse för EU i förhandlingarna. Detta är en sektor där EU är mer konkurrenskraftig än Mercosur och EU har fått nöja sig med tullkvoter som fasas under en period på tio år för betydande exportvaror som mjölkpulver, ost och modersmjölksersättning. Trots att den europeiska branschorganisationen för mejerisektorn, European Dairy Association, haft högre förväntningar på avtalet har organisationen uttalat sig positivt om utfallet. Eftersom Mercosur i dagsläget är en liten marknad för EU:s mejerivaruexport ger tullkvoterna trots allt möjligheter att utveckla exporten till en marknad med stor potential[36]

För svensk del har framförallt exportintressena för industrivaror varit prioriterade i förhandlingarna eftersom den svenska exporten av jordbruksvaror och livsmedel till Mercosur hittills har varit mycket begränsad (197 miljoner 2019).[37] Ett fåtal varor står för merparten av exporten: vodka (94 mkr), oljor och fetter (48 mkr), orostad malt (40 mkr) samt diverse livsmedelsberedningar (12 mkr). Exporten av orostad malt inleddes under 2019 som ett resultat av ökad efterfrågan på malt till premium öl i Brasilien[38], medan exporten av de övriga varorna pågått under längre tid.

Sverige har under förhandlingarna lyft fram exportintressen som i stor utsträckning har sammanfallit med andra medlemsstaters intressen. Exportintressena omfattar

---

[35] EU Commission (2019). *EU and Mercosur reach and agreement on trade,* News archive, EU Commission (2019). *The EU-Mercsour Trade Agreement. Questions and Answers.*
[36] http://eda.euromilk.org/fileadmin/user_upload/Public_Documents/Dairy_Trade_Focus/EDA_Trade_Focus_-_Mercosur_-_2020.pdf
[37] 60 procent av exporten gick till Brasilien.
[38] https://www.ekn.se/magasin/case/viking-malt/

varor som redan exporteras i viss omfattning till Mercosur (nämnda ovan) samt ett urval av varor som är betydande i den svenska livsmedelsexporten generellt (tillexempel choklad, kakor, modifierad stärkelse). Därutöver består exportintresset i varor som lyfts fram av branschorganisationer (tillexempel mjölkpulver) samt varor för vilka svenska myndigheter har arbetat med exportärenden.

Ur ett svenskt livsmedelsexportperspektiv är kanske den största framgången på marknadstillträdesområdet den korta tullavvecklingsperioden för vodka som nu är belagd med en tull på 20 procent i Mercosur.[39] För övriga betydande exportvaror i livsmedelsexporten är avvecklingsperioderna upp till 15 år. Även för förädlade livsmedel som choklad, kakor och godis är avvecklingsperioderna långa. Även om det kommer att ta tid är det positivt att de flesta varor som lyfts fram som svenska exportintressen kommer att bli tullfria i Mercosur. Det gäller dock inte för mejerivaror som, tidigare har nämnts, främst får bättre marknadstillträde genom tullkvoter.

Tabell 3. De största varorna i Sveriges export av jordbruksvaror till Mercosur

KN-nummer	Varubeskrivning	Export 2018 (mkr)	Export 2019 (mkr)	Bastull
22086011	Vodka	113,9	93,0	20%
11071099	Malt, orostat	0	40,0	14%
15162096	Hydrerade vegetabiliska fetter	19,4	23,0	10-35%
21069092	Diverse livsmedelsberedningar	10,6	11,9	14-16%
15179091	Blandningar av flytande feta vegetabiliska fetter eller oljor	sekretess	sekretess	12-35%
15179099	Blandningar av animaliska el vegetabiliska fetter eller oljor	5,3	5,9	12-35%

Källor: Exportstatistik från SCB

Sammantaget innebär frihandelsavtalet bättre förutsättningar för livsmedelsexport till en marknad som hittills har mottagit en ytterst liten andel (0,2 procent under 2019) av den svenska livsmedelsexporten.[40] Detta kan leda till ökad svensk livsmedelsexport, men från en i utgångsläget mycket låg nivå. Förutsättningarna för export till Mercosur beror dock även på en rad andra faktorer än nivån på tullarna, tillexempel märkningsregler och diskriminerande skatter för alkohol[41], långa SPS-relaterade godkännandeprocedurer samt krångliga och oförutsägbara

[39] Avtalet innehåller även en särskild vin- och spritbilaga med regler som syftar till att minska och förebygga tekniska handelshinder pga. märkningskrav för dessa varor som kan vara av betydelse för förutsättningarna för export av vodka till Mercosur. (Se kapitel 3.6 om tekniska handelshinder)
[40] Kommerskollegiums landfaktablad för Mercosur.
[41] Se tillexempel LSE Consulting (2020). *SIA in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercsour*, sid. 231.

tullprocedurer. Framsteg på andra områden än tullar är därför också viktiga för att verkligen förbättra förutsättningarna för ökad livsmedelsexport till Mercosur.

Avtalet innehåller även åtagande för exporttullar, vilket är positivt eftersom WTO-regelverket är bristfälligt på detta område. Sådana åtaganden kan också leda till mer förutsägbara villkor för import av vissa råvaror från Mercosur (främst Argentina). Utfallet för exporttullar kan vara av viss betydelse ur ett systemiskt perspektiv givet att Argentina tidigare har motsatt sig att diskutera skärpta regler för exporttullar i WTO. I bästa fall kan åtagandena förbättra förutsättningarna att ta upp begränsningar för exporttullar i WTO.

3.2.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden

Jordens vänner, Nordbruk och Latinamerikagrupperna är kritiska till avtalet då de bedömer att det gynnar ett industriellt exportorienterat jordbruk på bekostnad av bland annat småbrukare och ursprungsbefolkning i Mercosur och pekar på ett antal negativa sociala och miljömässiga effekter som en följd av detta. Organisationerna menar att handelspolitiken borde stödja lokala och kortare värdekedjor istället för regionala eller globala. SIA:n pekar på risker med det förbättrade marknadstillträdet för jordbruksvaror från Mercosur när det gäller vattenanvändning och användning av bekämpningsmedel liksom risker för ursprungsbefolkningarna. Riskerna bedöms dock som små pga. de begränsade ökningarna i jordbruksproduktionen som avtalet förväntas leda till i Mercosur.[42]

LRF anser att avtalet, utifrån vad som är känt om innehållet, inte ger några direkta positiva effekter på svenskt jordbruk. De offensiva exportintressena som kan gynnas av avtalet är högt förädlade produkter medan råvaror med lägre förädlingsgrad och råvaror främst utsätts för ökad importkonkurrens från varor från Mercosur. Kommerskollegium anser att det kan vara värt att notera att avtalet kan gynna viss export även av varor med lägre förädlingsgrad som malt samt varor framställda av svensk jordbruksråvara som vodka.

LRF och **Svensk Fågel** framhåller de skillnader som finns mellan EU och Mercosur när det gäller krav på produktionsmetoder i jordbruket. Organisationerna är kritiska till att avtalet leder till ett förbättrat marknadstillträde för jordbruksvaror från Mercosur utan att motsvarande krav som gäller för EU:s produktion också ställs för på varor från Mercosur. **Jordbruksverket** noterar att tullpreferenserna för färska ägg i avtalet är villkorade med djurvälfärdkrav och pekar på att det finns möjligheter att ställa upp djurvälfärdkrav inom ramen för frihandelsavtal för varor från tredje land.

[42] LSE Consulting (2020). *SIA in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercsour, sid. 14-16.*

Naturvårdsverket förordar löpande uppföljning av avtalets miljöeffekter samt att Sverige bör bidra till att EU arbetar aktivt för en mer hållbar import, bland annat bör hållbarhetskriterier för livsmedel utredas.

Flera remissvar pekar alltså på risker med avtalet på jordbruksområdet pga. förväntade ökningar i EU:s import från Mercosur i kombination med svagare regelverk i Mercosur än i EU för jordbruksproduktionen. Som nämns i SPS-avsnittet i denna analys så ställer EU främst krav på importerade varor som gäller varornas säkerhet ur ett hälsoperspektiv. Undantag finns dock, tillexempel gäller djurvälfärdskrav vid slakt för importerade varor liksom förbud mot användning av ractopamin och hormoner produktionen. Även om utgångspunkten för regler som gäller för import hittills har varit att reglera varornas egenskaper och inte produktionsmetoder, kan det finnas produktionsrelaterade frågor som kan vara motiverad att reglera ur ett hållbarhetsperspektiv. En viktig fråga för framtida analys kan därför vara om, och i så fall vilka, skillnader i produktionsmetoder som skulle kunna hanteras effektivt genom att krav ställs på importerade varor. Det är dock viktigt att notera i detta sammanhang att företag många gånger redan ställer krav på sina leverantörer som går utöver lagstiftningen i produktionslandet. Detta kan bidra till att skapa en mer hållbar handel liksom mer likvärdiga konkurrensvillkor mellan EU:s och tredjelands jordbruksvaror på EU-marknaden.

3.2.3 Slutsatser

Marknadstillträdet förbättras betydligt för de jordbruksvaror och livsmedel som idag exporteras av företag i Sverige till Mercosur: vodka, orostad malt, oljor och fetter och diverse livsmedelsberedningar. För dessa varor kommer tullar i storleksordningen 10-35 procent att avvecklas, något som sannolikt kan leda till ökad export av dessa varor till Mercosur. Marknadstillträdet förbättras även genom tullavveckling för varor som ingår i svensk livsmedelsexport till många andra marknader. För mejerivaror medför dock avtalet främst marknadsöppningar genom tullkvoter.

Att den svenska livsmedelsexporten i dagsläget är så begränsad till Mercosur tyder på ett begränsat intresse för Mercosur som marknad och/eller att det är en svår marknad att exportera till. Det är därför osäkert om de tullsänkningarna i avtalet kommer att leda till någon omfattande och diversifierad svensk livsmedelsexport till Mercosur. För att förutsättningarna för livsmedelsexport verkligen ska förbättras, är det viktigt att identifiera eventuella icke-tariffära hinder för svensk livsmedelsexport och arbeta för att minska dessa inom ramen för frihandelsavtalet.

Avtalet kommer att leda till bättre villkor för import från Mercosur av exempelvis frukt, bearbetad frukt och vin, vilket kan vara positivt ur ett konsumentperspektiv. Den omfattande tullfria tullkvoten för bioetanol för kemisk användning kan bidra till att tillgodose importintressen i svensk kemiindustri. För varor som nötkött och

kyckling är EU:s åtaganden utformade för att begränsa marknadseffekterna av en ökad import från Mercosur. Jordbruksverket bedömer att de tullkvoter EU ska öppna för nötkött och kyckling inte kommer att påverka svenskt jordbruk på något väsentligt sätt.

Flera remissvar är kritiska mot att EU-marknaden öppnas upp för ökad import från Mercosur samtidigt som EU har striktare regelverk för jordbruksproduktionen än länderna i Mercosur. Remissvaren visar att det är viktigt att Sverige är pådrivande för att de samarbeten och dialoger som initieras under avtalet är ambitiösa och bidrar med kunskap och stöd till Mercosur att förbättra produktionsmetoder och stärka lagstiftning på områden som djurvälfärd, användning av antibiotika i djurhållning samt användning av bekämpningsmedel. Givet att EU-marknaden blir alltmer öppen för import från tredje land kan det framöver vara relevant att analysera om, och i så fall vilka, krav på produktionen i tredje land skulle kunna bidra till en mer hållbar handel utan att bidra till ökad protektionism eller stå i strid med WTO-regelverket.

3.3 Marknadstillträde industrivaror

Innan resultatet av förhandlingarna presenteras kan det nämnas att EU genom sitt åtagande inom ramen för WTO har bundit sina tullar för industrivaror[43] till en mycket låg genomsnittlig nivå på 3,9 procent. Det beror bland annat på att EU valde att ansluta sig till olika sektorsöverenskommelser enligt Uruguayrundan och Informationsteknikavtalet (ITA) som innebär tullfrihet för de varor som omfattas. Mercosurländerna har en hög bunden genomsnittlig tullnivå då de valde takbindning på 35 procent för merparten av industrivarorna i sina åtaganden i WTO. Vi kan dock konstatera att Mercosurländerna idag tillämpar betydligt lägre tullar jämfört med sina åtaganden inom ramen för WTO men jämfört med EU har de ändå betydligt högre tillämpade tullar, se nedan.

Tabell 4. Bundna och tillämpade tullar för industrivaror, enkelt vägt genomsnitt

Land	Bunden tull	Tillämpad tull
EU	3,9%	4,2%[44]
Argentina	31,7%	14,0%
Brasilien	30,8%	13,9%
Paraguay	33,5%	9,7%
Uruguay	31,2%	10,4%

Källa: WTO; ITC; UNCTAD, World Tariff Profiles, 2020

Kollegiet anser att industrivaror inklusive fisk ska omfattas vid ett frihandelsavtal och att merparten av varorna ska bli tullfria direkt när avtalet träder i kraft. Parterna bör även vara restriktiva med sina egna skyddsintressen och erbjuda få och korta

[43] Industrivaror omfattar även fisk.
[44] EU har inte brutit mot sina åtaganden i WTO, den högre siffran beror på olika HS-versioner.

avvecklingstider för sådana varor som inte blir tullfria direkt när frihandelsavtalet träder i kraft.

3.3.1 Analys av utfallet

EU:s åtaganden

EU:s tullavvecklingsperioder varierar från direkt när avtalet träder i kraft i upp till 10 år med undantag för viss fisk.

Utfall för viktiga importvaror från Mercosur vid import till Sverige

Den totala svenska varuimporten år 2018 från Mercosur uppgick till totalt drygt 6,1 miljarder kronor varav industrivaror stod för drygt 4,6 miljarder kronor. Den totala svenska varuimporten från Mercosur minskade år 2019 och uppgick totalt till drygt 4,5 miljarder kronor varav industrivaror stod för 2,9 miljarder kronor.

Den största importvaran under perioden 2018–2019 från Mercosur var kopparmalm. Importen uppgick till nästan 3 miljarder kronor, varan omfattas dock redan av tullfrihet på MGN-basis. Importen av pappersmassa uppgick till totalt 708 miljoner kronor 2018–2019, varan är redan tullfri på MGN-basis då den omfattas av sektorsöverenskommelsen för papper och papp i Uruguayrundan.

Tabell 5. ”20-i-topplista” – Svensk import från Mercosur av industrivaror under åren 2018–2019

KN-nr	Kort varubeskrivning	SE import från Mercosur 2018–2019, värde i tkr
26030000	Kopparmalm	2 968 012
84099900	Delar till motorer	877 160
47032900	Halvblekt eller blekt sodamassa eller sulfatmassa av lövträ	706 891
72026000	Ferronickel	502 563
87089997	Andra delar till motorfordon	395 374
44012200	Träflis eller träspån av lövträ	231 060
44123900	Kryssfaner (plywood)	178 158
84831029	Vissa vevar och vevaxlar	87 661
64061010	Överdelar av läder till skodon	83 870
84831095	Andra transmissionsaxlar	70 923
84295199	Grävmaskiner	68 912
85176200	Apparater för mottagning, omvandling och sändning etc.	65 211
85114000	Startmotorer	57 468
87089993	Delar till traktorer av sänksmitt stål	53 806
85015230	Andra växelströmsmotorer, flerfas med en uteffekt av mer än 7,5 kW men högst 37 kW	50 358
74040010	Avfall och skrot av raffinerat koppar	45 821
85015220	Andra växelströmsmotorer, flerfas med en uteffekt av mer än 750 W men högst 7,5 kW	37 484
87088099	Vissa delar till motorfordon	34 701
84749090	Delar till maskiner för sortering, siktning av jord, sten etc.	32 435
85015381	Andra växelströmsmotorer, flerfas med en uteffekt av mer än 75 kW men högst 375 kW	32 041

Källa: SCB, Tulltaxan

Den svenska importen av fisk från Mercosur var under perioden 2018–2019 mycket begränsad. Importen av fryst argentinsk kummel var störst (2,8 miljoner kronor).

Mercosurs åtaganden

Den svenska varuexporten till Mercosur under åren 2018–2019 bestod främst av industrivaror. År 2018 uppgick den svenska exporten till Mercosur till nästan 10,3 miljarder kronor varav industrivaror stod för 10,1 miljarder kronor. År 2019 uppgick den svenska varuexporten totalt till nästan 11,9 miljarder kronor varav industrivaror stod för nästan 11,7 miljarder kronor,

Mercosurs åtagande innebär att merparten av tullarna trappas ned under en längre tid, upp till 15 år. Mercosur har också valt att exkludera vissa industrivaror som de har bedömt som känsliga.

Den främsta svenska exportvaran till Mercosur under perioden 2018–2019 bestod av ’medikamenter fördelade i doser eller i former för försäljning i detaljhandeln’ och uppgick till drygt 1,2 miljarder kronor, se nedan.

Tabell 6. ”20-i-topplista” – Svensk export till Mercosur av industrivaror under åren 2018–2019

KN-nr	Kort varubeskrivning	SE export till Mercosur 2018–2019, värde i tkr
30049000	Medikamenter fördelade i doser eller i former för försäljning i detaljhandeln	1 241 993
87082990	Andra delar och tillbehör till karosserier	680 974
87089997	Andra delar till motorfordon	639 876
48109230	Annat papper eller papp, flerskiktat med endast ett av ytterskikten blekt	587 832
84099900	Delar till motorer	535 953
85176200	Apparater för mottagning, omvandling och sändning etc.	519 837
87032319	Personbilar med enbart förbränningskolvmotor med gnisttändning och fram- och återgående kolvar samt med en cylindervolym av mer än 1500cm3 men högst 3000cm3	471 152
87060011	Underreden till motorfordon	378 804
84369900	Delar till maskiner för jordbruk, trädgårdsskötsel, skogsbruk	347 046
84392000	Maskiner och apparater för tillverkning av papper eller papp	344 335
84229090	Delar till maskiner och apparater för påfyllning, tillslutning, kapsylering eller etikettering av flaskor, burkar, askar, lådor, påsar, säckar etc., delar till apparater för inpressning av kolsyra i drycker; delar till andra maskiner och apparater för förpackning eller inslagning av varor	334 913
87085099	Delar till axlar för motorfordon	324 775
39069090	Akrylpolymerer i obearbetad form andra än polymetylmetakrylat	309 052
84314300	Delar till borrmaskiner enligt nr 8430 41 eller 8430 49	289 698
85299065	Sammansatta elektroniska komponenter	269 189
84271010	Självgående truckar med elektrisk motor med lyfthöjd av minst 1 m	251 162
48026115	Annat papper och annan papp, i rullar, vägande mindre än 72 g/m^2 och med en halt av mekanisk massa av mer än 50 viktprocent av det totala fiberinnehållet	249 386
84223000	Maskiner och apparater för påfyllning, tillslutning, kapsylering eller etikettering av flaskor, burkar, askar, lådor, påsar, säckar etc., apparater för inpressning av kolsyra i drycker	244 332
84314980	Delar till vissa maskiner och apparater	209 841
87036010	Nya fordon, med både förbränningskolvmotor med gnisttändning och fram- och återgående kolvar och elmotor som framdrivnings-motorer, som kan laddas genom anslutning till en extern elkälla	196 850

Källa: SCB, Tulltaxan

Kemivaror inklusive läkemedel

Den svenska exporten till Mercosur av dessa varor uppgick till totalt 1,6 miljarder kronor år 2018 och nästan 1,8 miljarder kronor år 2019. Nedan visas utfallet för vissa varor i denna sektor.

- Medikamenter fördelade i doser eller i former för försäljning i detaljhandeln (KN-nr 30049000) uppgick till drygt 1,2 miljarder kronor. Mercosurs tullar kommer att fasas ut upp till 10 år beroende på vara.
- Medikamenter fördelade i doser eller i former för försäljning i detaljhandeln innehållande binjurebarkhormoner eller derivat etc., (KN-nr 30043200) där den svenska exporten uppgick till nästan 123 miljoner kronor under samma period. Mercosurs tullar kommer att fasas ut under 10 år.
- Acykliska alkoholer samt halogen-, sulfo-, nitro- och nitrosoderivat av sådana alkoholer (HS2905). Mercosurs tullar kommer att fasas ut upp till 10 år beroende på vara men vissa varor exkluderas.
- Organiska ytaktiva ämnen (andra än tvål och såpa); ytaktiva preparat, tvättmedel (inbegripet tvätt hjälpmedel) och rengöringsmedel, även innehållande tvål eller såpa (HS3402). Mercosurs tullar kommer att fasas ut under upp till 15 år beroende på vara men vissa varor exkluderas.
- Reagens för diagnostiskt bruk eller laboratoriebruk på underlag samt beredda reagens för diagnostiskt bruk eller laboratoriebruk, etc. (HS3822). Mercosurs tullar kommer att fasas ut upp till 15 år beroende på vara.
- Plast (kap. 39). Mercosurs tullar kommer att fasas ut upp till 15 år beroende på vara men vissa varor exkluderas..

Motorfordon och delar och tillbehör till motorfordon

Den svenska exporten till Mercosurländerna av transportmedel uppgick till nästan 1.8 miljarder år 2018 och nästan 2 miljarder kronor år 2019.

- Exporten av delar och tillbehör till motorfordon (HS8706-8708) var betydande och uppgick till 2,6 miljarder kronor under perioden 2018-2019. Mercosurs tullar kommer att fasas ut upp till 15 år beroende på vara men vissa varor omfattas inte.
- Exporten av motorfordon (kap 87) bestod främst av personbilar men även lastbilar (577 miljoner kronor 2018 respektive 461 miljoner kronor 2019). Mercosurs tullar kommer att fasas ut upp till 15 år beroende på vara. Vissa motorfordon omfattas av en tullkvot som är begränsad till max 50 000 enheter och innebär en sänkning av MGN-tullen med 50 procent; utom kvot innebär att tullarna trappas ned årligen med start först år 7 och tullfrihet nås först år 15.

Papper och papp

Den svenska exporten till Mercosur av dessa varor uppgick till totalt 598 miljoner kronor år 2018 respektive nästan 679 miljoner kronor år 2019.

- Exporten bestod av papper och papp (ex kap 48). Mercosurs tullar kommer att fasas ut upp till 15 år beroende på vara men vissa varor har exkluderats.

Järn och stål

Den svenska exporten till Mercosur av dessa varor uppgick till totalt 590 miljoner kronor år 2018 respektive nästan 677 miljoner kronor år 2019.

- Mercosurs tullar kommer att fasas ut upp till 15 år beroende på vara men vissa varor har exkluderats.

Maskiner och apparater inklusive telekommunikationsutrustning

Den svenska exporten till Mercosur av dessa varor uppgick till 4,4 miljarder kronor år 2018 respektive 5,2 miljarder kronor år 2019.

- Exporten bestod främst av apparater och annan utrustning för telekommunikationsutrustning, förbränningskolvmotorer, maskiner och apparater för bryggeriindustrin, jordbruksmaskiner m.m. Mercosurs tullar kommer att fasas ut under upp till 15 år beroende på vara men vissa varor har exkluderats.

För att företag ska kunna dra nytta av avtalet, det vill säga tullsänkningar/tullfrihet, krävs att varorna omfattas av avtalet. Här finns en risk att en del företag kommer att kritisera avtalet till följd av långa nedtrappningstider och exkludering av många tullpositioner. Vidare måste även företagen uppfylla de ursprungsregler som avtalet sätter ut för att kunna dra nytta av förmånerna (se avsnitt 3.4 om ursprungsregler).

Kollegiet anser att det hade varit önskvärt att EU:s frihandelsavtal med Mercosur hade varit mer ambitiöst, det vill säga betydligt kortare nedtrappningstider och färre undantag särskilt vad gäller Mercosurs åtaganden för industrivaror. Ett argument för längre nedtrappningstider kan dock vara att tillåta parterna att införa åtgärder som mildrar de negativa konsekvenserna för sektorer som blir konkurrensutsatta till följd av avtalet.

Kollegiet hade gärna sett att Mercosurländerna också hade gått med i Informationsteknikavtalet (ITA). Det bakomliggande skälet är att det kan vara svårt att uppfylla ursprungskriterierna då insatsvarorna oftast tillverkas i många olika länder. Varor som ingår i ITA omfattas av tullfrihet på MGN-basis utan krav på uppfyllande av olika ursprungskriterier.

Ett frihandelsavtal mellan parterna innebär dock att risken för oväntade tullhöjningar undanröjs för de varor som omfattas av frihandelsavtalet. Utan ett frihandelsavtal kan Mercosurländerna höja sina tillämpade tullar upp till den bundna tullnivån i sina WTO-åtaganden utan att länderna drabbas av några kompensationsåtaganden.

3.3.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden

Svenskt Näringsliv skriver i sina synpunkter att de stora tullsänkningarna är avtalets stora poäng. Kollegiet delar Svenskt Näringslivs uppfattning att tullsänkningarna är positiva men påpekar att de långa nedtrappningsperioderna gör att det kan ta lång tid innan företag fullt ut kan dra nytta av tullsänkningarna.

3.3.3 Slutsatser

EU har redan bundit sina tullnivåer för industrivaror på mycket låga nivåer genom WTO vilket gör att avtalet därmed inte kommer innebära lika stora tullsänkningar för dessa varor. Den största importvaran för Sverige, kopparmalm, är tullfri på MGN-basis. Mercosur tillämpar mycket höga tullar på många varor, betydande tullsänkningar är därför en positiv effekt av avtalet särskilt för läkemedelssektorn men även motorfordon och bildelar. Jämfört med vad Chile erbjöd i frihandelsavtalet med EU på det här området kan vi dock konstatera att Mercosur valt att ha betydligt längre nedtrappningsperioder och även valt att exkludera många tullpositioner.

3.4 **Ursprungsregler**

Ursprungsregler är en nödvändig komponent i frihandelsavtal och agerar som en slags säkerhetsmekanism, vilket garanterar att tullförmånerna tillfaller avtalsparterna. Men att uppfylla ursprungsreglerna innebär en kostnad för främst de exporterande företagen, en kostnad som vägs mot den erbjudna tullnedsättningen för importörerna. Blir kostnaden för hög kan företagen komma att välja att betala MGN-tull istället. Storleken och takten på tullnedsättningarna spelar således en stor roll för företagens incitament att använda Mercosuravtalet när det väl är på plats. Praktiska aspekter som tulladministration och handelsprocedurer påverkar också nyttjandegraden. En förutsättning är dock att företagen känner till att frihandelsavtalet finns på plats och att de lyckas använda ursprungsreglerna.

De generella villkoren i *Sektion A* omfattar samtliga produktkategorier och är en blandning av krav som måste uppfyllas för att en vara ska ges ursprungsstatus och lättnader som kan utnyttjas för att ge tillverkare större valmöjligheter

Sverige brukar förespråka generösa kumulationsmöjligheter som ger tillverkarna fler alternativ i fråga om var de köper in sitt material ifrån. I kollegiets basutredning från 2016 förespråkades både full kumulation och i vissa fall utökad kumulation[45]

Sektion B behandlar yrkande och verifikation vilket inte ligger inom kollegiets ansvarsområden – det är Tullverkets ansvarsområde. Överlag anser kollegiet att procedurerna kring yrkande och verifikation bör vara så enkla som möjligt för att

[45] Dnr 3.2.4-2016/01345-14

minska den administrativa bördan för företagen. Rent konkret kan det exempelvis innebära att en ursprungsdeklaration eller en ursprungsförsäkran tillåts.

3.4.1 Analys av utfallet

Generellt är utfallet mindre ambitiöst än EU:s andra frihandelsavtal[46]. En särskild kommitté för tullfrågor, handelsprocedurer och ursprungsregler etableras i avtalet som ska se till att avtalet implementeras på ett effektivt sätt.

Resultatet för de generella villkoren som återfinns i sektion A är inte särskilt långtgående. Det liknar i mångt och mycket det EU brukar lägga på bordet som öppningsbud i en ny förhandling. Bilateral kumulation och en toleransregel på 10 procent är grundprinciper. I de flesta moderna EU frihandelsavtal erbjuds åtminstone mer generösa kumulationsmöjligheter. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att Mercosur är ett regionalt avtal och därmed i sin natur gör det möjligt att kumulera med fler länder än ett.

Det relativt ljumma resultatet bland de generella villkoren kan möjligen bero på att förhandlingen pågick under lång tid. Vissa delar av protokollet kan ha varit överenskomna sedan lång tid tillbaka och därmed fanns det inte utrymme att höja ambitionen. Mest positivt är att splittring av försändelser i tredje land är möjligt. Det gör att en liknande situation som i EU:s frihandelsavtal med Korea undviks (där ett direkttransportskrav råder). Sammantaget finns det ingen anledning att tro att de generella villkoren kommer innebära några större hinder för näringslivet att använda avtalet. Eftersom det är i linje med lite äldre EU-avtal, kommer innehållet troligen att kännas igen av de som är vana vid att använda EUs frihandelsavtal sedan tidigare. Hade ambitionen varit högre gällande exempelvis kumulation och toleransregel skulle möjligen tröskeln för att börja använda Mercosuravtalet varit lägre, men det är sällan de generella villkoren som är avgörande i slutändan. De produktspecifika bearbetningskraven är mer avgörande för företagens förmåga att använda avtalet.

När det gäller sektion B är resultatet är någorlunda i linje med andra moderna EU-avtal, särskilt EU:s frihandelsavtal med Vietnam. Det hade varit att föredra att båda parterna utgick från en ursprungsförsäkran (statement of origin), men huvudsaken är att europeiska företag har möjligheten att använda den metoden. Det gör det enkelt rent administrativt att bevisa varans ursprung, vilket är positivt för företagens möjligheter att utnyttjandet av avtalet.

Mercosur kommer till att börja med att använda sig av traditionella ursprungscertifikat vilket får anses omodernt. Ett ursprungscertifikat är tidsödande och betydligt krångligare att ta fram än en ursprungsförsäkran. De kommer dock att

[46] Se Bilaga II, avsnitt 5.2.2 för vad avtalet innehåller specifikt

gå över till ursprungsförsäkran inom ett antal år. Detta liknar lösningen i Vietnamavtalet.

Produktspecifika regler

Sverige brukar förespråka en hög grad av flexibilitet bland de produktspecifika ursprungsreglerna. Detta innebär dels att företagen ska ha olika alternativa ursprungsregler att välja mellan eftersom det kan underlätta för företag med olika leveranskedjor och tillverkningsprocesser och dels att ursprungsreglerna ska vara så tillåtande som möjligt, exempelvis att företagen ska ha möjlighet att, i så hög grad som möjligt, använda insatsvaror från andra länder och ändå kunna få ursprung för produkten.

De produktspecifika ursprungsreglerna kan delas in i tre huvudkategorier:

- Värderegeln fastställer en maxgräns för hur stor andelen importerade insatsvaror får vara av värdet av den färdiga produkten för att denna ska anses ha ursprung. Ju högre procentandel, desto högre är flexibiliteten.
- Nummerväxlingsregeln fastställer ursprung baserat på om den färdiga produkten får ett annat HS-nummer än insatsvarorna. Detta kan ske på olika nivåer, tillexempel ’change of tariff heading’ (CHF) eller ’change of tariff sub-heading’ (CTSH). Ju lägre nivå detta sker på, desto högre är flexibiliteten.
- Produktionsmetod fastställer en tillverkningsmetod som ska ge den färdiga produkten ursprung. När det gäller denna regel är det viktigt att samtliga berörda företag är involverade i utformningen för att erhålla en hög flexibilitet då produktionsmetoden skiljer sig år beroende på vad som tillverkas.

Om ursprungsregeln anges på kapitelnivå ökar generellt användarvänligheten för företagen eftersom det inte blir så många regler att hålla reda på (dock beror det naturligtvis även på ursprungsreglernas utformning). Generellt sett brukar inte Sverige driva sektorsspecifika intressen på ursprungsregelområdet. Fokus brukar istället ligga på att agera motvikt åt protektionistiska tendenser som brukar leta sig in i förhandlingarna om ursprungsregler.

Kött/Kyckling (kap 2)

Allt material från kapitel 1 och 2 som används måste vara helt framställt.

Analys: Detta är en standardregel i EUs avtal

Mejerier (kap 4)

Grundregeln för mejeriprodukter är helt framställd – allt material från kapitel 4 som används måste vara helt framställt alltså. För HS 0402.99 finns ett tillägg som

reglerar hur mycket icke-ursprungssocker från HS 1701-02 som slutprodukten får innehålla (15 procent av slutproduktens vikt).

Analys*:* Ursprungsreglerna för mejerier liknar de i andra EU-avtal. Utgångspunkten att allt material från kapitel 4 måste vara helt framställt ser ut att vara en generell princip. Andra avtal har likt Mercosur vissa begränsningar i mängden icke-ursprungssocker som kan användas.

Frukt (kap 8)
Färska eller torkade frukter (0801-10) samt frukt-, bär- och nötprodukter från 0812-14 har en ursprungsregel som kräver att allt material från kapitel 8 är helt framställt. Produkter från HS 0811 har samma helt framställt-krav plus en begränsning på hur mycket icke-ursprungssocker som får användas (max 15 procent av slutproduktens vikt).

Analys*:* Bearbetningskraven är enligt EU-standard med den skillnaden att 15 procent är en lägre gräns än vad som normalt tillåts. Tillverkare av produkter 0811 får alltså använda mindre icke-ursprungssocker (HS 1701-02) än normalt.

Kaffe (kap 9)
Orostat kaffe (0911-12) och andra kaffeprodukter (090190) utgår från en nummerväxlingsregel (CTH). Rostat kaffe (090121-22) kräver att icke-ursprungsmaterial från kapitel 9 max får utgöra 60 procent av slutproduktens vikt. Med andra ord krävs det att en betydande mängd av råvaran i rostat kaffe har ursprung i antingen EU eller Mercosur.

Analys: Nummerväxling vanligt bearbetningskrav för kaffe. Rostat kaffe har en striktare regel än normalt, sannolikt kopplat till att Mercosur-länderna odlar råvaran och att de därmed har ett intresse av att använda deras egna ursprungsmaterial i hög grad.

Vegetabiliska oljor (kap 15)
Grundregeln för kapitel 15 är nummerväxling, oftast på rubriknivå men även underrubrik- och kapitelnivå förekommer. Allehanda tilläggskrav är också vanligt, vissa material måste vara helt framställda exempelvis (tex från HS 4, 12 och 15). Det finns även begränsningar i hur mycket icke-ursprungssocker som tillåts. Överlag är detaljnivån hög

Analys*:* Kapitel 15 i Mercosuravtalet liknar i stort andra EU-avtal. Detaljrikedomen är hög, högre än i andra EU-avtal, vilket gör det hela lite svårtolkat för den som inte är insatt. Grundprincipen är densamma dock: nummerväxling.

Socker (kap 17)
Varierande regler bland olika sockerprodukter. För socker från rör eller betor 1701 gäller nummerväxling (CTH). 1702 delas upp i två kategorier: *Chemically-pure maltose and chemically pure fructose* och *Others.* Den första kategorin har en nummerväxlingsregel (CTH) förutom från *chemically-pure maltose and chemically pure fructose.* Övrigt-kategorin har en nummerväxlingsregel (CC) förutom icke-ursprungsmaterial från kapitel 11 och 23. 1703 kräver att allt material från kapitel 17 som används i tillverkningen måste vara helt framställt. Ursprungsregeln för 1704 säger att allt material från kapitel 4 måste vara helt framställt plus att den totala vikten av icke-ursprungssocker från 1701-02 som används max får utgöra 40 procent av slutproduktens vikt.

Analys*:* De produktspecifika reglerna för kapitel 17 ser striktare ut än normalt. 1701 är standard dock. Generellt krävs det en relativt hög andel ursprungssocker i tillverkningen av produkter från HS 1702-04, sannolikt en avspegling av Mercosur-intressen. För sockerkonfektyrer 1704 krävs dessutom att mejeriprodukter som används är helt framställda. Reglerna är överlag svårtolkade.

Förädlade livsmedel (kap 18-21)

- Choklad och andra livsmedel innehållande kakao (1806)

Allt material från kapitel 4 måste vara helt framställt plus en begränsning på 40 procent icke-ursprungssocker från HS 1701-02 i förhållande till slutproduktens vikt.

Analys: Regeln är striktare än normalt med tanke på att allt material från kapitel 4 måste vara helt framställt. Sockerbegränsningen är standard.

- Bröd, kakor, kex och andra bakverk (1905)

Nummerväxling på kapitelnivå förutsatt att allt material från kapitel 4 är helt framställt, att icke-ursprungsmaterial från HS 1006 och 1101-08 inte överstiger 20 procent av slutproduktens vikt och ett likadant 20 %-krav på icke-ursprungssocker HS 1701-02.

Analys: Nummerväxlingskravet är standard och det är vanligt med ytterligare begränsningar på material från HS 4, 10, 11 och 17. Regeln är striktare än normalt dock pga. av att allt material från kapitel 4 måste vara helt framställt. Det är inte ovanligt att andra avtal tillåter en viss procent icke-ursprungsmaterial från HS 4.

- Sylt och marmelad (2007)

Nummerväxling på rubriknivå förutsatt att frukt[47] som används är helt framställd och att mängden icke-ursprungssocker från HS 1701-02 inte överstiger 40 procent av slutproduktens vikt.

Analys: Nummerväxling är det vanliga bearbetningskravet här och att det finns en begränsning i mängden icke-ursprungssocker är inte heller förvånande. Att flera frukter behöver vara helt framställda är relativt strikt.

- Sojasås (2103.10)

Nummerväxling på rubriknivå förutsatt att allt material från HS 1201-1208.10 som används är helt framställt.

Analys: återigen ett bearbetningskrav där ett visst material måste vara helt framställt (oljeväxter och oljehaltiga frukter). Utformningen varierar mellan olika EU-avtal men med tanke på kravet på helt framställt material bedöms Mercosur-regeln något striktare.

- Ketchup och soppor (2103.20-2104.40)

Nummerväxling på rubriknivå förutsatt att allt material från kapitel 4 är helt framställt.

Analys*:* nummerväxling på rubriknivå ser ut att vara EU-standard men det varierar mellan övriga begränsningar gällande materialet. Att allting från kapitel 4 måste vara helt framställt är relativt strikt. Å andra sidan finns inga övriga begränsningar vilken kan förekomma i andra avtal.

Vodka (2208.60)
Ursprungsregeln för vodka liknar den för bioetanol. Det är alltså nummerväxling på rubriknivå som gäller förutom från rubrikerna 2207 och 2208. Alla druvor och material från druvor som används måste vara helt framställda.

Analys*:* samma bearbetningskrav används i andra EU-avtal, tex EU-Koreaavtalet. Den borde därmed inte utgöra ett stort hinder för svenska tillverkare av vodka.

Kemivaror, särskilt läkemedel (kap. 28-39)
I princip genomgående har företag möjlighet att använda tre alternativa ursprungsregler på HS4-ställig nivå:

- CTSH
- Tillverkningsprocess: Kemisk reaktion
- Värderegel: Insatsvaror utan ursprung får uppgå till 50 procent av fabriksvärdet

[47] Äpple, citron, lime, apelsin, persika och päron

Ursprungsreglerna för gödningsmedel är dock något mer restriktiva:

- CTH
- Tillverkningsprocess: Kemisk reaktion
- Värderegel: Insatsvaror utan ursprung får uppgå till 40 % av fabriksvärdet

Analys*:* Positivt med flera alternativa ursprungsregler samt att värderegeln är hög (50 %) för flertalet kemivaror och läkemedel.

Papper och papp (kap. 58)
I princip genomgående har företag möjlighet att använda CTH eller värderegel på 50 % på alla nivåer.

Analys: Positivt med två alternativa ursprungsregler samt att värderegeln är hög (50 %).

Järn och stål (kap 72)
I princip genomgående har företag endast möjlighet att använda CTH med vissa få undantag (för vissa insatsvaror på HS4-ställig nivå).

Analys: Det finns bara möjlighet för företag att tillämpa en ursprungsregel på järn- och stålprodukter. Detta behöver dock inte utgöra någon svårighet för företag att använda ursprungsregeln givet det faktum att järn-och stålprodukter ofta inte består av insatsvaror där en värderegel skulle kunna tillämpas.

Maskiner och apparater och särskilt utrustning för telekommunikation (kap. 84-85)
I princip genomgående har företag möjlighet att använda en eller två alternativa ursprungsregler inom kapitel 84:

En värderegel på 50 % eller val mellan CTH och värderegel på 50 % (samt i vissa fall val mellan CTH och värderegel på 45 %).

Analys*:* Positivt att det ofta förekommer två alternativa ursprungsregler samt att värderegeln generellt sätt är hög (ca 50 %).

Motorfordon samt delar och tillbehör till motorfordon (kap. 86-89)
I princip genomgående har företag möjlighet att använda en ursprungsregel på HS4-ställig nivå. Denna varierar dock med avseende på vilket fordonsslag som avses.

Bilar: Värderegel på 40 %

Bildelar: Värderegel på 50 %

Däck: CTH eller värderegel på 50 %

Övriga fordonsslag:

Lok: Värderegel på 40 %

Båtar: CC eller värderegel på 40 %

Cyklar: CTH eller värderegel på 50 %

Flygplan: CTH eller värderegel på 40 %

Analys*:* Värderegeln på bilar är något lägre än i EU-Japanavtalet (där den ligger på 45 %). Då det inte heller finns någon alternativ nummerväxlingsregel är Mercosur något mer restriktivt på bilar. För övriga fordonsslag är flexibiliteten högre.

Vin (kap 22)
Vin och andra jästa drycker (HS 2204-06) utgår från ett nummerväxlingskrav (CTH). För produkter klassificerade inom 2204 och 2205 finns begränsning i form av att icke-ursprungsmaterial från rubrikerna 2207 och 2208 inte tillåts. Dessutom måste alla druvor eller andra material som kommer från druvor vara helt framställda.

Analys: De produktspecifika kraven är relativt standard. Det är vanligt att 2207 och 2208 undantas nummerväxlingen.

Pappersmassa (kap. 47)
I princip genomgående har företag endast möjlighet att använda CTH med vissa undantag.

Analys*:* Det finns bara möjlighet för företag att tillämpa en ursprungsregel på järn- och stålprodukter. Detta behöver dock inte utgöra någon svårighet för företag att använda ursprungsregeln givet det faktum att pappersmassa vanligen inte består av insatsvaror där en värderegel skulle kunna tillämpas.

Bioetanol (2207)
Nummerväxling på rubriknivå förutom från material från HS 2208 där alla druvor, rör och majs samt material från dessa kategorier måste vara helt framställda.

Analys*:* nummerväxling är ett vanligt bearbetningskrav för bioetanol i EUs avtal. Ofta paras nummerväxlingskravet ihop med en begränsning likt vad som beskrivs ovan. Dock ser den produktspecifika regeln i Mercosur något striktare ut än normalt. Troligen för att råmaterialet i bioetanol är känsliga produkter i Mercosur.

Koppar (kap. 74)
Ursprungsreglerna varierar mellan CTH, CTHS och valet mellan CTH och en värderegel på 50 %.

Analys: Det finns bara möjlighet för företag att tillämpa en ursprungsregel på järn- och stålprodukter. Detta behöver dock inte utgöra någon svårighet för företag att använda ursprungsregeln givet det faktum att kopparprodukter ofta inte består av insatsvaror där en värderegel skulle kunna tillämpas.

Sammanfattningsvis kan sägas att de produktspecifika ursprungsreglerna för industriprodukter i Mercosur-avtalet är förhållandevis överskådliga och harmoniserade under de olika kapitlen och utan allt för många undantag. Värdereglerna är oftast generösa (omkring 50 procent) och det är ofta möjligt för företag att välja mellan åtminstone två ursprungsregler, något som ökar företagens möjlighet att hitta en passande regel.

Att jordbruk och livsmedel är ett särskilt intresse för Mercosur lyser igenom bland de produktspecifika ursprungsreglerna. Överlag krävs en lite högre grad av ursprungsmaterial än i andra EU-avtal. Reglerna är alltså lite striktare än normalt. Det gäller tex mejeri och socker, två produktkategorier som används i många livsmedel. EU har alltid begränsningar i hur mycket icke-ursprungsmejeri och socker som får användas i tillverkningen, men i Mercosuravtalet är dessa begränsningar lite hårdare än normalt. Huruvida detta påverkar företagens förmåga att använda avtalet och därmed vilka effekter det kan tänkas få för sektorerna är svårt att säga. Mercosurländerna är konkurrenskraftiga inom jordbruk och med tanke på att det är ett regionalt avtal kommer urvalet av insatsvaror ändå vara relativt stort. Men det går heller inte att utesluta att vissa tillverkare kan komma att behöva göra justeringar i sina inköp för att kunna utnyttja Mercosuravtalet. Något som kan vara kostsamt för företag. De produktspecifika reglerna för jordbruk och livsmedel erbjuder inte heller någon möjlighet att välja mellan två olika bearbetningskrav, men det är i linje med andra EU-avtal.

3.4.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden

Tullverket nämner att verifikation är något kortare, 10 månader, jämfört med Ceta och Japans 12 månader. Kollegiet delar Tullverkets uppfattning att den förkortade tidsgränsen för verifikation är en liten försämring jämfört med andra avtal och kan inte kommentera varför utfallet blivit så i detta avtal.

Tullverket påpekar även att det i sektion B saknas en artikel om sekretess vilket återfinns i Japan och Ceta. Kollegiet anser också att avsaknaden av denna är bekymmersam och att det skulle kunna vara ett problem för företagen som i Japanavtalet har påpekat risken att affärskänslig information kan läcka. Tullverket

påpekar vidare att det finns en risk att det skulle kunna ha en negativ effekt på företagens utnyttjande av avtalet.[48]

Vidare påvisar Tullverket att avtalet kan bli mer resurskrävande att implementera jämfört med andra avtal, främst med anledning av kravet på mer information vid ursprungskontroller. De påpekar att det kommer bero på hur motparten väljer att tolka och genomföra avtalet. Kollegiet delar denna uppfattning.

3.4.3 Slutsatser

Ursprungsregler är en avgörande del för att företag ska kunna utnyttja de tullpreferenser som avtalet ger. När det gäller de generella villkoren är de inte särskilt ambitiösa och långt under EU:s andra frihandelsavtal när det gäller exempelvis kumulationsmöjligheter. Dock är generösa toleransvillkor inte särskilt vanligt i frihandelsavtal utan återfinns mestadels i GSP och en del EPA:s. Även om de generella villkoren mer liknar EU:s äldre frihandelsavtal finns det inget som pekar på att företag skulle ha svårt att utnyttja avtalet på grund av hur reglerna är utformade.

När det gäller de produktspecifika reglerna är de någorlunda harmoniserade och enkla att förstå utan alltför många undantag. De defensiva intressena för EU och Mercosur har fått tydligt genomslag i slutresultatet vilket gör att tillverkare kan behöva göra justeringar i sina inköp för att kunna utnyttja avtalet.

3.5 Handelsprocedurer

Handelsprocedurer innefattar alla flöden av information och administration som krävs när företag ska exportera, importera eller transitera gods. I begreppet ingår dels offentliga kontroller som förtullning och beskattning, dels transport-försäkrings- och betalningsprocesser.

Samtliga Mercosurländer är WTO-medlemmar och ska därför uppfylla åtagandena i WTO Trade Facilitation Agreement (TFA). WTO TFA innehåller ett fyrtiotal åtgärder som medlemmarna ska genomföra för att förenkla handelsprocedurerna. De flesta åtgärderna är bindande men det finns också åtgärder av strävanskaraktär. WTO TFA kan sägas utgöra den lägsta nivå som WTO-medlemmarna måste leva upp till och ofta finns det därför inte anledning att i ett frihandelsavtal återupprepa samtliga krav som ingår i WTO TFA. Däremot kan frihandelsavtal gå både längre och djupare än WTO TFA. Ett frihandelsavtal bör alltid innehålla ett separat avsnitt för tull- och handelsprocedurförenklingar. Man bör sträva efter bindande åtaganden på områden där man i WTO TFA-förhandlingarna inte nådde ända fram.

[48] Tullverket har efter att de inkom med sitt yttrande fått svar från kommissionen att sekretessbestämmelsen har lagts till under den juridiska granskningen av avtalet.

För Mercosur-länderna är handelsprocedurer fortfarande ett stort problem enligt Världsbankens årliga rapport ”Doing Business” 2020. Samtliga länder har dock förbättrat sin ranking i Världsbankens Doing Business-index i kategorin Trading Across Borders jämfört med 2016. Argentina har gått från plats 143 till 119, Brasilien från plats 145 till 108, Paraguay från 135 till 128 och Uruguay från plats 153 till 150. Förbättringen måste ses i ljuset av att många länder arbetar intensivt med implementeringen av WTO TFA och därigenom också med stor sannolikhet förbättrat sin ranking[49]. Detta tyder på att det finns en vilja att arbeta med att förenkla handelsprocedurerna.

3.5.1 Analys av utfallet

Det är tydligt att Mercosur-avtalet vilar på WTO TFA som grund, det avspeglar sig i den terminologi man använder i avtalet och artiklarnas utformning.[50] Flera viktiga skrivningar finns med som kommer leda till konkreta förbättringar för företag, bland annat;

• Förbud mot avgifter för besvarande av frågor

• Namngivna internationella standarder som grund för tullprocedurerna i samband med import, export och transit.

• Absolut förbud mot inspektion före skeppning (pre-hipment inspection, PSI)

• Delvis förbud mot krav på anlitande av tullombud.

• Riskanalys som urvalsmetod för kontroll

• Samarbete i internationella fora

• Inrättande av en tullsamarbetskommitté.

Det kan också konstateras att man i flera fall går längre än WTO TFA. Avtalet är ambitiöst, ett TFA+ i enlighet med vad som bör eftersträvas. Skrivningar som går längre än WTO TFA är exempelvis de om lättfördärvliga varor, där skrivningarna om möjligheten att få sitt gods klarerat utanför normal arbetstid är mer långtgående, det gäller även möjligheten att få gods klarerat i företagets lokaler. Det gäller också bindande förhandsbesked, där man i Mercosur-avtalet har åtaganden om minsta giltighetstid för lämnade besked. Det finns också intressanta skrivningar gällande transit, där man bland annat har åtaganden kopplade till regionala transitarrangemang. Det är särskilt viktigt för länder som saknar egen kust, då man är beroende av andra länder exempelvis för att komma åt en hamn för att kunna skeppa.

[49] Doing Business, 2020 https://www.doingbusiness.org/en/rankings
[50] För mer information om innehållet se Annex II, avsnitt 5.2.2.

EU brukar inte acceptera åtaganden som strider mot EU:s tullagstiftning UCC, varför det inte finns anledning att tro att avtalet föranleder några lagstiftningsändringar, krav på ny infrastruktur eller liknande. En samarbetskommitté ska tillsättas för att övervaka implementering av avtalet och övriga åtgärder på tull- och handelsprocedurområdet som parterna kommer överens om. Skrivningen i avtalet kan tolkas som att parterna förutser vidareutveckling av avtalets tull- och handelsprocedurkapitel.

Kapitlet har ett brett fokus och omfattar tull- och andra handelsprocedurrelaterade förfaranden, vilket ligger i linje med vad Sverige brukar driva eftersom hela kedjan behöver fungera väl för att en handelstransaktion ska vara smidig. Dock finns det vissa skrivningar som återfinns i andra frihandelsavtal men som saknas i Mercosuravtalet:

- Bindande skrivningar om godtagande av elektroniska kopior av styrkande handlingar.
- Tidsram för genomförande
- Program för tekniskt och finansiellt stöd för implementering.
- Förbud mot konsulära avgifter.

Även om inte samtliga svenska prioriteringar fått genomslag i avtalet kan det konstateras att de mest prioriterade åtgärderna finns inskrivna i avtalet, vilket kommer att underlätta handeln mellan EU och Mercosurländerna. Vidare bidrar avtalet till att skapa enhetlighet mellan tull- och handelsprocedurkapitlen i olika avtal. Inrättandet av en gemensam samarbetskommitté innebär att man har ett forum för strukturerade diskussioner om frågor kopplade till genomförandet av avtalet och vidareutveckling av samarbetet vilket på sikt kan bidra till ytterligare förbättringar.

På handelsprocedurområdet finns inget som kan anses vara kontroversiellt. Åtgärder som syftar till att förenkla handelsprocedurerna är sällan omstridda, eftersom de innebär ett smidigare, mer transparent och förutsägbart handelsflöde och på sikt kostnadsbesparande för såväl företag som myndigheter.

3.5.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden

Tullverket har inkommit med yttrande gällande förenklade handelsprocedurer. Kollegiet delar Tullverkets åsikter. Generellt är Tullverket positivt till kapitlet och framförde inga synpunkter. Tullverket kommenterade även kapitlet för biståndsframställan (Protocol on mutual administrative assistance in customs matters). Tullverket är positivt till artikel 1 (Definitions) och artikel 5 (Form and Substance of the request for assistance). Positivt är att det finns definitioner på ”person” samt ”information” då detta inte alltid finns med i avtalen. Det är också positivt att det i avsnitt 5.2 framgår att eventuell tilläggsinformation som finns

tillgänglig och förenklar för mottagaren ska tillhandahållas, samt att det i 5.3 förtydligas att engelska alltid är ett godtagbart språk vilket är viktigt. Tullverket är också positivt till att artikel 12 (Information exchange and confidentiality) tydliggör hur den utbytta informationen får användas. Artikel 12 är också tydligt gällande skydd av personuppgifter.

I artikeln om automatiskt utbyte av information (artikel 10) står att parter får utbyta information automatiskt. Tullverket framför vikten av att ”may” i formuleringen inte stramas upp och ändras till ”shall” framöver.

3.5.3 Slutsatser

Sammanfattningsvis anser kollegiet att utfallet på handelsprocedurområdet är gott. Detta är särskilt viktigt i handeln med Mercosur då bristande handelsprocedurer varit något som identifierats som ett betydande problem i Världsbankens ’Doing Business’ rapport.

Några negativa konsekvenser förutspås inte, däremot är en positiv effekt av avtalet att parterna ska samarbeta för fortsatt kontinuerlig förenkling, vilket på lång sikt kan gynna EU:s handel med Mercosur-länderna genom ökad förutsägbarhet och enhetlighet. Företag kan även vänta sig flera konkreta fördelar såsom förbud mot avgifter för besvarande av frågor, förbud mot inspektion före skeppning och ett delvis förbud mot krav på anlitande av tullombud. Däremot saknas en rad viktiga skrivningar som finns med i EU:s andra frihandelsavtal.

3.6 Tekniska handelshinder

TBT-kapitlet i frihandelsavtal blir allt viktigare i takt med att tekniska handelshinder står för en allt större andel av kostnaden för att handla med andra marknader. Detta kan till exempel vara kostnader när produktkrav skiljer sig mellan olika marknader samt för bedömning av överensstämmelse, dvs. provning och certifiering för att visa att produkter lever upp till krav på importmarknaden. WTO:s multilaterala TBT-avtal är en grund som EU:s frihandelsavtal bygger vidare på. I TBT-avtalet åtar sig WTO:s medlemmar att bland annat att uppfylla vissa krav på transparens och att om möjligt basera sina tekniska regler på internationella standarder. Tekniska regler ska antas för att skydda legitima intressen och inte skapa onödiga handelshinder. Legitima skäl att reglera är bland annat nationell säkerhet, säkra redlighet i handeln, skydd för mänsklig hälsa och säkerhet, djurs och växters liv och hälsa samt miljön.[51]

[51] Artiklarna 2.2 och 5.4 i WTO:s TBT-avtal.

3.6.1 Analys av utfallet

Avtalet mellan EU och Mercosur är ett modernt avtal på TBT-området som följer EU:s senare avtal med andra länder ganska nära, men är mindre långtgående än flertalet andra avtal. Avtalet går längre än TBT-avtalet bland annat ifråga om vilka standardiseringsorganisationer som ska anses relevanta när parterna inför och ändrar produktregeringar.[52] Det går även längre rörande att vissa intyg från bedömning av överensstämmelse utfärdade i den andra parten erkänns.

Avtalet går också längre än TBT-avtalet ifråga om parternas användning av god sed vid regelgivning, hänsyn till SME vid framtagandet av produktregleringar,[53] samt ifråga om konsekvensutredning och samråd med privata och offentliga intressenter.[54] Avtalets TBT-kapitel och fordons-annex innehåller bestämmelser som speglar Mercosur-medlemmarnas olika lagstiftning och att de inte har tillträtt 1958 års UNECE-konvention om fordon. Trots detta har de ändå i olika grad valt att använda UNECE-reglementen i sin fordonslagstiftning.[55] Avtalet innehåller också ett annex om vin och sprit som bland annat nämner vilka internationella standarder som ska ligga tillgrund för regleringar, regler om märkning av vin samt och om notifieringar mellan parterna när regler för vin införs eller ändras.[56]

Svenska intressen har varit inriktade på att få ett fungerande TBT-kapitel som är likt andra avtal och därmed lätt att använda. Vad det gäller horisontella frågor som transparens och god sed vid regelgivning har det också varit ambitionen. De produktspecifika reglerna har dock en utformning som i stort sätt bara finns i avtalet med Mercosur.

De svenska prioriteringarna har även varit förenklingar av certifieringskrav och registrering av produkter, och då särskilt för industriprodukter som fordon, maskiner, kemikalier, medicintekniska produkter, elektronik och telekommunikationsprodukter samt papper. De flesta av dessa områden kan dra nytta av de generella TBT-bestämmelserna i avtalet, men bara i några få fall även av mer specifika bestämmelser. Mercosur ska godta certifikat eller provningsrapporter om elektriska aspekter av apparater, men enligt avtalet kan de krävas ett avtal, ”memorandum av understanding”, mellan certifieringsorgan eller laboratorier i EU och Mercosur. Att sådana avtal ingås kan vara en förutsättning för

---

[52] Artikel 2.2 i TBT-kapitlet, standardiseringsorganisationerna: International Standards Organisation (ISO), International Electrotechnical Committee (IEC), International Telecom Union (ITU), artikel 2.1 och 3.8 i annexet om handel med vin och sprit om CODEX ALIMENTARIUS, International Organization of Vine and Wine (OIV), Union for the Protection of Plant Varieties (UPOV), the International Board for Plant Genetic Resources (IBPGR), samt en svagare skrivning i artikel 3 i annexet om fordon om United Nations Economic Commission for Europe, Working Party 29 (UNECE WP.29).
[53] Artikel 5.1 f).
[54] Artiklarna 3 och 8.
[55] Se appendix 1 och 2 till annexet om fordon.
[56] Artikel 2 i annexet om handel med vin och sprit

att avtalet går att utnyttja. Det är huvudsakligen privaträttsliga subjekt i EU som ska ingå sådana avtal och det krävs ingen implementering såsom regeländringar etc. för att detta ska bli möjligt

EU ska godta vissa resultat från bedömning av överensstämmelse från Mercosur. Tillverkaren förblir ansvarig för att produkterna uppfyller kraven varför detta bör få begränsad betydelse för marknadskontroll och inte i sig innebära ett behov av implementering.

Transparens

Transparensbestämmelserna går utöver WTOs TBT-avtal, tillexempel ska EU och Mercosur svara i skrift på synpunkter som den andra parten har på föreskriftsförslag, istället för att enbart ta hänsyn till synpunkterna som enligt TBT-avtalet.[57] Parterna ska använda sig av god sed vid regelgivning.[58] Avtalet belyser att parterna kan inhämta synpunkter från icke-statliga intressenter på nya föreskriftsförslag,[59] Det kommer också att finnas koordinatorer för avtalets TBT-kapitel hos båda parterna. Koordinatorerna ska överse genomförandet och verka för ökat samarbete enligt avtalet. Koordinatorerna rapporterar till den underkommitté för varuhandel som avtalet inrättar.[60]

Regulativt samarbete

Det finns en ansats till regulativt samarbete som lämnar många vägar öppna såsom gemensamma analyser för produktgrupper, likriktning av regler, samt ensidigt eller ömsesidigt erkännande av resultat för bedömning av överensstämmelse.[61] Listan på möjliga gemensamma regulativa initiativ i avtalet mellan EU och Mercosur är inte uttömmande, men samtidigt nämns exempelvis inte samarbete med att ta fram föreskrifter eller möjligheten att be den andra parten erkänna föreskrifter som likvärdiga såsom i avtalet med Japan.[62]

Avtalet anger vilka internationella standarder som ska ligga till grund för tekniska regler vilket leder till mer likartade föreskrifter.[63] Skrivning om att parterna ska använda UNECE-reglementen som standarder för fordonsdelar m.m. är inte lika entydig. Sammantaget bör detta minska risken för konkurrerande nationella standarder på parternas respektive marknader, såsom situationen är i USA. Användandet av internationella standarder i föreskrifter gynnar även marknadstillträdet.

---

[57] Artikel 8.1 (e).
[58] Artikel 5.1.
[59] Artikel 4.4.
[60] Artikel 12; Sub-Committee on Trade in Goods är översatt till underkommittén för varuhandel.
[61] Artikel 4.2.
[62] EPA EU-Japan artikel 7.5.2.
[63] Artikel 6.2 samt Artikel 2 och 3 i annexet – trade in wine and spirits

Parterna ska uppmana offentliga och privaträttsliga aktörer att samarbeta om tekniska föreskrifter, standardisering, bedömning av överensstämmelse samt metrologi och ackreditering. Tidigare avtal såsom avtalet mellan EU och Japan har en liknande bestämmelse som har engagerat Europeiska standardiseringsorganisationer i samarbete med sina japanska motsvarigheter.[64]

Bedömning av överenstämmelse

Avtalet innebär att Mercosur erkänner intyg från bedömning av överensstämmelse för el-aspekter av produkter och för fordon, vilket är i linje med svenska intressen.[65] Begränsningarna är dock många och innebär bland annat att el-aspekter i maskiner inte omfattas. Mercosurländerna kan också kräva att laboratorier och certifieringsorgan i EU har ett avtal (memorandum of understanding) med sina motsvarigheter inom Mercosur. Att det kan krävas ett särskilt avtal är inte en optimal lösning eftersom det innebär ett ytterligare steg för att få marknadstillträde.[66] Fordonsdelar m.m. kan dra nytta av att Mercosur ska acceptera provningsrapporter från EU.[67] Avtalstexterna är för närvarande inte uppdaterade med de intyg och godkännanden som Mercosurländerna godtar för fordon varför det är svårt att säga något om hur omfattande erkännandena är och vilka effekter det kan tänkas få.

I linje med EU:s andra avtal säger avtalet att krav på bedömning av överensstämmelse ska vara riskbaserade, vilket kan bidra till en förenklad regelbörda för den som vill sätta produkter på marknaden.[68] Detta kan motverka att bedömning av överensstämmelse bara kan ske på parternas egna respektive territorium.

I basutredningen identifierades att det borde finnas utrymme för större acceptans och ömsesidigt erkännande av provning och provningsresultat. Avtalet innehåller detta, men i begränsad omfattning för el-aspekter av produkter[69] och för fordon. EU ska godta vissa intyg om produktegenskaper tillgrund för en tillverkardeklaration.[70] Tillskillnad från i exempelvis Ceta rör det sig inte om

---

[64] Artikel 10.

[65] Detta gäller intyg utfärdade under ackreditering i samarbetena International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC), International Accreditation Forum (IAF), och IEC System of Conformity Assessment Schemes for Electrotechnical Equipment and Components (IECEE)..

[66] Artikel 7.5.

[67] Artikel 4.1 i annexet om fordon

[68] När en produkt ska genomgå provning av ett laboratorium eller certifiering ska parternas föreskrifter i första hand ställa krav på att detta sker under ackreditering inom internationella samarbeten såsom ILAC och IAF, samt tillåta underleverantörer på den andra partens territorium- Artikel 7.3, a), b), c) och g).

[69] Lågspänningsdirektivet (LVD), direktivet om elektromagnetisk kompatibilitet (EMC), produkters miljöprestanda (Ecodesign) och direktivet om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning (RoHS).

[70] Artikel 7.6.

acceptans av resultat från utsedda organ. Skrivningen i Mercosuravtalet handlar istället om produktegenskaper som inom EU intygas av tillverkare och importörer utan att de behöver anlita en oberoende tredje part. Sådana intyg ska godtas om de är utfärdade under ackreditering.[71] Detta innebär att tillverkare inom EU kan anlita sådana tjänster på sin hemma marknad vilket innebär praktiska fördelar.

Märkning av produkter

Bestämmelserna om märkning av produkter följer i stort EU:s andra moderna avtal som säger att märkning ska vara relevant för konsumenter etc. Godkännande av märkningar eller handläggning av unik identifiering som krav för att sätta produkter på marknaden ska ske utan fördröjning och diskriminering. Godkännande av märkningar anses inte vara ”best practice” men kan ändå ofta motiveras med olika hänsyn som är tillåtna under TBT-avtalet. Där sådana krav finns kvar fördröjer detta ändå marknadstillträdet, men det är positivt att det är reglerat i avtalet hur det ska ske.

Fordon

Skrivningen om att använda standarder för fordon som tas fram av UNECE WP.29 i nationella föreskrifter är relativt mjuk.[72] Detta ger en harmoniserande verkan, men sannolikt lägre än om WP.29 hade varit den enda relevanta standardiseringsorganisationen.[73] Mercosur-länder som har infört UNECE-reglementen utan att vara parter till 1958 års konvention ska godta provningsrapporter som har utfärdats i EU.[74] När samma länder enligt sin egen nationella lagstiftning också godtar UNECE-godkännanden för komponenter samt UNECE och EU godkännanden för hela fordon ska kriterierna för detta listas i avtalet, vilket ökar transparensen.[75] Den tillgängliga texten anger ännu inte vilka intyg och godkännanden som omfattas. EU ska godta UNECE- och EU-godkännanden som är utfärdade av underleverantörer till EUs tekniska tjänster som är etablerade i Mercosur.[76]

---

[71] Artikel 7.5, ackreditering i samarbetena International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC) and the International Accreditation Forum (IAF) eller certifikat som har utfärdats enligt IECEE CB Scheme.
[72] Fordonsannexet, artikel 3.
[73] Avtalets bestämmelser om fordon gäller kapitel 40, 84, 85, 87, 90, 94 enligt HS 2017 utan de specifika undantag på åttaställig nivå som avtalet med Korea har för vissa traktorer och byggmaskiner. Fordonsannexet, artikel 1, och FTA EU-Korea annex 2-C.
[74] För det fall det organ som har utfärdat godkännandet även är ackrediterat under ILAC:s paraply behöver provningen inte ha skett med en representant för myndigheterna i det land som ska godta resultaten- Fordonsannexet, artikel 4.1.
[75] Fordonsannexet, artikel 4.2
[76] Fordonsannexet, artikel 4.6.

Vin och sprit

Bestämmelserna om märkningskrav för sprit kan få betydelse för svensk produktion, genom att de ger ökad förutsägbarhet och då parterna inte får kräva vissa märkningar. Slutligen finns det bestämmelser om terminologi för vin som sannolikt löser flera handelshinderfall som Mercosur-länderna och EU rest mot varandra under många år. Parterna kommer också att etablera en kommitté för samarbete om vin och sprit.[77]

3.6.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden

Swedac har pekat på att det är bra att avtalet namnger relevanta standardiseringsorganisationer för tekniska regler, och att bedömning av överensstämmelse i första hand ska vara ackrediterade inom samarbetena ILAC och IAF.[78] Det är dock onödigt att parterna kan kräva ett särskilt ”memorandum of understanding” mellan laboratorier, i vart fall när båda laboratorierna är ackrediterade. Effekterna för marknadskontroll bör bli mycket små eftersom avtalet bara anger att parterna ska utbyta åsikter om detta, vilket är en lägre ambitionsnivå än i exempelvis Ceta. Kollegiet instämmer i Swedacs synpunkter.

Kemikalieinspektionen har skrivit att ökad handel med Mercosur kan innebära att kompetensen och informationen om hållbar hantering av kemikalier ökar. Detta kan på sikt få med fler Mercosur-länder i GHS-samarbetet (Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals). Kemikalieinspektionen har identifierat möjliga negativa effekter i och med att parterna ska verka för att acceptera icke-permanenta etiketter eller att relevant dokumentation inte behöver bifogas, vilket står i strid med CLP-förordningen, biocidförordningen och förordningen om märkningskrav för växtskyddsmedel.[79] Vidare skriver Kemikalieinspektionen att det är tveksamt om artikel 9.2 a) att märkning beaktar kraven eller syftena med märkning av kemiska produkter. Kollegiets bedömning är att EU–Mercosur-avtalet kan innebära vissa sådana risker, men att så sannolikt inte är fallet samband med märkning när det bland annat medför risker för hälsa eller miljö vilket är legitima skäl för reglering enligt TBT-avtalet. Avtalet mellan EU och Mercosur ger också utrymme för att märkning ska ske enligt föreskrivna krav. Bestämmelserna i avtalet kunde dock vara tydligare i de avseenden Kemikalieinspektionen pekar på. Bestämmelsen om icke-permanenta etiketter är i

[77] Artikel 4 och 8 annexet – Trade in wine and spirits.
[78] Artiklarna 6.2 och 7.3.
[79] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter och Kommissionens förordning (EU) nr 547/2011 av den 8 juni 2011 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 vad gäller märkningskrav för växtskyddsmedel.

stort sätt den samma som i flertalet moderna frihandelsavtal som EU har ingått.[80] Kemikalieinspektionen också framfört att parterna enligt artikel 10.2 i kapitlet om handel och hållbarhet behåller sin rätt att reglera miljöfrågor, även med beaktande av försiktighetsprincipen. Vidare har Kemikalieinspektionen pekat på att artikel 13 k) om handel och hållbar utveckling bara innebär att parterna är överens om betydelsen av hållbar kemikalie- och avfallshantering, och möjligtvis kan samarbeta om detta.

Jordens vänner, Latinamerikagrupperna och **NordBruk** har kommenterat kring djurfoder och krav på kött, GMO och otillåtna ämnen (raktopamin och glysofat). De har också framfört att 149 bekämpningsmedel som är förbjudna i EU är tillåtna i Brasilien och det bör vara näst intill omöjligt att kontrollera om dessa finns i produkter som importeras till EU. Vissa aspekter av detta kan beröra området tekniska handelshinder. **Statens Veterinärmedicinska Anstalt** har svarat att alla importerade livsmedel måste uppfylla EU:s standarder för livsmedelssäkerhet, och att försiktighetsprincipen gäller, så det går att hålla produkter borta från marknaden om det är vetenskapligt tveksamt om produkten är säker eller inte. Jordens vänner, Latinamerikagrupperna och NordBruk har också framfört att avtalet mellan EU och Mercosur inte är tillräckligt långtgående eftersom de snarare möjliggör än förhindrar att produkter från bland annat illegal avverkning kommer till EU. Det finns dock EU-interna regler i timmerförordningen som förbjuder handel med timmer eller trävaror som härrör från olaglig avverkning på EU:s inre marknad. Detta gäller även importerade produkter.[81]

3.6.3 Slutsatser

Avtalet är inte särskilt långtgående på TBT-området, andra av EU:s frihandelsavtal går längre i de flesta avseenden. Däremot är det positivt att det finns en ansats till regulativt samarbete, erkännande av resultat från bedömning av överensstämmelse och att avtalet listar internationella standardiseringsorganisationer. Intressenter från EU kan få ökat tillträde genom offentliga samråd, men skrivningarna här är relativt svaga.[82] Godtagandet av intyg från bedömning av överensstämmelse för el-aspekter av produkter är positivt men det är svårt att avgöra i vilken omfattning. Avtalstexten ska uppdateras om vilka intyg som Mercosur-länderna ska godta för fordon, vilket innebär att det är osäkert vad exakt som kommer omfattas. Det är dock positivt att det finns bestämmelser om att intyg och godkännanden ska godtas.

[80] Se exempelvis artikel 7.11 a) och f) i EU-Japan-avtalet.
[81] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden.
[82] Artikel 5.1.

3.7 Sanitära- och fytosanitära åtgärder

Syftet med SPS-kapitlet är, i korthet, att parterna ska kunna skydda människors, djurs och växters liv och hälsa inom sina territorier samtidigt som handeln dem emellan förenklas. Kapitlet syftar även till samarbete i tekniska och vetenskapliga frågor knutna till tillämpningen av SPS-åtgärder och förbättrat informationsutbyte och konsultationer mellan parterna. Parternas rättigheter och skyldigheter enligt WTO:s SPS-avtal bekräftas och kapitlet ändrar på intet sätt dem. Parterna har även kommit överens om att föra dialog om djurvälfärd och antibiotikaresistens som inte är renodlad SPS-frågor utan hållbarhetsfrågor med tydliga SPS-kopplingar. Bestämmelserna finns i ett separat kapitel med rubriken dialoger.[83] Syftet med dialogerna är att parterna ska stärka sitt ömsesidiga förtroende för att förbättra deras gemensamma förståelse för frågorna.

SPS-kapitlet bygger vidare på WTO:s SPS-avtal och innehåller de vanligaste komponenterna i EU:s handelsavtal såsom pre-listing, regionalisering och förenklade godkännandeprocedurer. Närmare samarbete inrättas för att underlätta handeln och parterna åtar sig att i ökad omfattning utbyta information om SPS-åtgärder och risker med varandra. Några komponenter som brukar ingå i EU:s handelsavtal saknas: modellintyg för animaliska produkter och övergång till elektroniska intyg. Frågor om djurvälfärd och antibiotikaresistens finns i ett separat kapitel där parterna kommit överens om dialoger. Även bioteknik på jordbruksområdet och vetenskapliga frågor relaterade till säkra livsmedel, djur- och växthälsa finns där.[84]

Kapitlet sätter även ut att en SPS-kommitté ska inrättas. Ett samarbetsområde är multilaterala fora, främst i de tre standardiseringsorganen Codex Alimentarius Commission, OIE och IPPC. Även kontaktpunkter ska utses av varje part för notifieringar om allvarliga eller icke allvarliga SPS-risker och annat informationsutbyte. Genom dialogkapitlet ska en underkommitté skapas och den ska i sin tur utse arbetsgrupper *ad hoc*. Kommittén består av representanter för parterna och i mandatet ligger att fastställa omfattning, mandat och dagordningar för arbetsgrupperna. Även de ska bestå av representanter för parterna (med teknisk kunskap) och ordförandeskapet ska delas. Rapportering sker till kommittén. Arbetsgruppernas arbete begränsas av en skrivning[85]om att det inte får äventyra oberoendet av parternas respektive nationella eller regionala system. Vidare finns en begränsning om att skydda sekretessbelagd information och att parterna behåller sin reglerings rätt (”right to regulate”).

---

[83] Förutom nämnda områden ska dialoger föras om bioteknik på jordbruksområdet vilket rör GMOs (en befintlig dialog mellan EU och Argentina som har sitt ursprung i GMO-tvisten i WTO ska ersättas med avtalstexten) och vetenskapliga frågor relaterade till säkra livsmedel, djur- och växthälsa.
[84] För mer detaljer kring innehållet se Annex II, avsnitt 5.2.3.
[85] Artikel 7

3.7.1 Analys av utfallet

SPS-kapitlet innehåller viktiga komponenter som kan bidra till enklare handel med livsmedel och jordbruksprodukter mellan parterna. EU kommer att behandlas som *en enhet*, d.v.s. samma SPS-krav ska gälla leverantörer från hela unionen. *Pre-listing* som innebär ett förenklat förfarande för att få anläggningar godkända för export är positivt. I praktiken betyder det att svenska företag som vill exportera till Mercosur inte behöver vänta på att få sina anläggningar inspekterade av myndigheter från Mercosurländerna (med efterföljande uppföljning). Detta är viktigt då svensk export tidigare har drabbats av långa godkännandeprocedurer i bland annat Brasilien. Därför kan reglerna i avtalet på sikt innebära stora tidsvinster.

Avtalet tar hänsyn till att Mercosur inte är en gemensam marknad på samma sätt som EU. Mercosur har endast åtagit sig att göra sitt bästa för att harmonisera importkrav, hälsointyg och importkontroller. Vidare ska de göra sitt bästa för att gradvis ta fram ett för länderna gemensamt frågeformulär och en gemensam lista över exportgodkända EU-anläggningar. I detta avseende hade det varit effektivare med ett skarpare åtagande från Mercosur och tillsvidare får svenska företag alltså fortsatt räkna med landspecifika krav (tillexempel tester, godkännanden och intyg). I andra frihandelsavtal har EU kommit längre med mer långtgående åtaganden om att införa modellintyg samt övergång till elektroniska intyg, något som förenklar handeln mycket.[86]

Avtalet innehåller tidsramar (de processer som skapas ska följas utan oskäligt dröjsmål) och en del tidsgränser för exempelvis systeminspektioner och informationsutbyten. Det bidrar till ökad transparens och förhoppningsvis ökat förtroende mellan regionernas myndigheter och konsumenter. Vikten av det understryks inte minst i ljuset av köttskandalen i Brasilien för ett par år sedan som involverade fusk och korruption från bland annat brasilianska SPS-myndigheter. Kontaktpunkter ska utses och även det borde stärka transparensen och förtroendet mellan parterna samt snabba på möjligheterna för företag att komma igång med handeln. Svenska myndigheter har tidigare haft svårt att komma i kontakt med myndigheter i Brasilien, något som bidragit till att godkännanden tagit lång tid.

Utifrån ett hållbarhetsperspektiv kan SPS-kapitlet och ökat handelsutbyte med livsmedel och jordbruksprodukter väntas få positiva effekter på folkhälsan i Mercosurländerna. Produkter som exporteras till EU kommer även framgent att

[86] Tillexempel EU-Japan Economic Partnership Agreement om elektroniska intyg och EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement om modellintyg

behöva leva upp till EU:s höga SPS-krav samtidigt som samarbetet kan leda till en förbättrad SPS-nivå även på hemmaplan för Mercosur.[87]

Som framgått ovan finns vissa svagheter i SPS-kapitlet. På pluskontot finns däremot att några av Mercosurs textförslag som kollegiet varit kritiskt till har fallit bort. Det gällde skrivningar som möjliggjorde deltagande från Mercosurs sida i interna beslutsfattandeprocedurer i EU samt om privata standarder.[88]

Djurvälfärd och antibiotikaresistens

Djurvälfärds- och antibiotikafrågan, två för Sverige högt prioriterade och SPS-relaterade hållbarhetsfrågor ligger i ett separat kapitel om ”dialoger”. Frågorna är av särskild vikt i relation till just Mercosur givet att regionen är stor köttproducent och handelsutbytet väntas öka som en följd av avtalet. De två andra områdena i dialogkapitlet, bioteknik på jordbruksområdet och vetenskapliga frågor relaterade till säkra livsmedel, djur- och växthälsa, har drivits av Mercosur.[89]

Djurvälfärd fick mycket uppmärksamhet i de konsultationer som förts med allmänheten i samband med SIA:n.[90] Enligt Animal Protection Index ligger Brasilien, Argentina och Uruguay långt efter Sverige vad gäller djurvälfärd.[91] Visserligen finns viss lagstiftning och en utveckling har skett senaste decenniet men det är problem med (ojämnt) genomförande både på lands-, sektors- och på gårdsnivå.[92] Argentina, Uruguay och Brasilien använder sig i ökande utsträckning av s.k. feedlots för uppfödning av nötkreatur. Den intensiva uppfödningsmetoden innebär sämre djurvälfärd, bland annat p.g.a. dieten, med sjukdomar som följd.[93]

Artikeln om djurvälfärd är allmänt hållen och inte särskilt långtgående. Det saknas tydlig skrivning om att syftet är att förbättra djurens villkor eller uppnå regelkonvergens. Utbyte av information, erfarenheter och expertis är positivt, likaså forskningssamarbete och samarbete om djurvälfärdsstandarder i OIE. Givet omfattningen av handeln med animalier samt parternas olika utgångspunkter kan man kanske inte förvänta sig mer omfattande åtgärder. Dialogartikeln får ses som en utgångspunkt för att ta samarbetet vidare. EU har nämligen djurvälfärdssamarbete med både Brasilien och Argentina sedan tidigare.[94] Det är

---

[87] Se Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, Draft Final Report, July 2020, LSE Consulting avsnitt 5.3.2

[88] Privata standarder omfattas inte av WTO:s SPS-avtal.

[89] Det ena området berör GMOs och det andra MRLs (Maximum Residue Levels) – båda är för EU känsliga frågor som återkommande tas upp av handelspartners WTO.

[90] SIA, s. 188.

[91] https://api.worldanimalprotection.org

[92] SIA, s. 184.

[93] Eurogroup for Animals: Briefing Mercosur – Animal Protection in EU Trade Negotiations, s. 16.

[94] Fokus i samarbetet med Argentina har hitintills har varit på kapacitetsutveckling och en aktivitet har ordnats. Sedan 2013 finns ett MoU med Brasilien om tekniskt samarbete om djurvälfärd.

positivt att djurvälfärdsfrågan tas in i den institutionella ram som associeringsavtalet innebär.

Givet omfattningen av Mercosurländernas köttproduktion är även antibiotikaresistensfrågan viktig i relation till länderna. Särskilt Brasilien använder antibiotika i djurproduktionen i stor utsträckning. Enligt vissa väntas den dessutom öka. Det saknas dock officiella data. Till skillnad från EU finns inget allmänt förbud mot antibiotika som tillväxtbefrämjare. Det finns en oro i Brasilien för ökande produktionskostnader om antibiotikaanvändningen minskar. Här finns alltså potential att dela positiva erfarenheter från EU/Sverige som kommit längre.

På den svenska marknaden finns en branschöverenskommelse mellan de största dagligvaruhandlarna om antibiotika. För deras egna varumärken ska ett antal antibiotikakriterier följas.[95] Kött från Mercosurländerna som säljs under exempelvis Icas, Coops, Willys och CityGross egna varumärken måste därför uppfylla kriterierna (bland annat förbud mot användning i tillväxtbefrämjande syfte och krav på ordination från veterinär).[96] Det visar att efterfrågan kan styra produktionen mot mer hållbarhet. Med ökat handelsutbyte och tullättnader i EU på animalieområdet kan den typen av initiativ komma att få ännu större betydelse för en mer hållbar djurhållning.

En annan sak som kommer att få betydelse för Mercosurländernas produktionssätt är EU:s nya veterinärmedicinska lagstiftning (kallad VMP, veterinary medicinal products).[97] I den finns en tredjelandskomponent som innebär att även leverantörer i tredje land måste följa vissa av EU:s regler för antibiotikaanvändning i djurproduktionen för att kunna exportera till EU.[98] Det gäller förbud mot användning i tillväxtbefrämjande syfte och begränsningar för antibiotika som reserverats för användning av människor. Den nya lagstiftningen träder ikraft 28 januari 2022 och kommer alltså påverka leverantörer från Mercosur som vill exportera till EU. Det finns således fler mekanismer än dialogavsnittet i avtalet som kan påverka deras produktionssätt och därmed bidra i den globala kampen mot antibiotikaresistens.

Förutom en utbildningsinsats har det renderat i en del projekt med studiebesök, och konferenser som i vissa fall nådde många deltagare. Privata sektorn har involverats och även om det bara lett till ett lagstiftningsförslag (om transport) har samarbetet lett till ökad medvetenhet och ett ändrat synsätt (Eurogroup for Animals, s. 38) och även brasilianska konsumenters intresse för djurvälfärd har ökat (SIA, s. 188).

[95] En översyn av kriterierna pågår under 2020.

[96] Svensk import av nötkött från Brasilien och Uruguay

[97] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6 av den 11 december 2018 om veterinärmedicinska läkemedel och om upphävande av direktiv 2001/82/EG.

[98] Idag kan kött från djur som behandlats med antibiotika i större omfattning än inom EU importeras så länge det inte överskrider av EU fastställda restvärden (av livsmedelssäkerhetsskäl).

Precis som fallet är med djurvälfärd är artikeln om antibiotika allmänt skriven. Det saknas tydlig målsättning att minska användningen för att bromsa resistensutvecklingen.[99] Det är resultatet av parternas olika utgångspunkter i antibiotikafrågan. Den diskussion som förts i WTO om VMP illustrerar det. Flertalet Mercosurländer har kritiserat EU:s nya veterinärmedicinska lagstiftning i WTO:s SPS-kommitté. Kritiken har gått ut på att man väntar sig att den ska få stor handelspåverkan, att den saknar vetenskapligt stöd samt att initiativet underminerar pågående arbete i multilaterala fora.[100] I ljuset av det får avtalets dialogartikel ses som en startpunkt för bilateral dialog. Det erbjuder en möjlighet till dialog som åtminstone har potential att påverka en stor mängd djur och därigenom bidra till minskad antibiotikaresistens globalt. Parallellt ser kollegiet att VMP har potential att tillsammans med efterfrågestyrda initiativ (som privata standarder) kunna bidra till en mer hållbar djurhållning i Mercosur.

Den underkommitté som skapas i dialogkapitlet och de *adhoc*-arbetsgrupper som ska genomföra dialogerna om djurvälfärd och antibiotikaresistens ska bestå av representanter för parterna med teknisk kompetens. Givet det stora intresset för både djurvälfärd och antibiotikaresistens inom EU hade en transparensskrivning varit lämplig. Om arbetsgrupperna hade ålagts att offentliggöra utförliga rapporter för allmän åsyn istället för att enbart rapportera till underkommittén hade allmänheten fått insyn i arbetet och civilsamhället på båda sidor hade kunnat följa arbetet och bidra med värdefull kunskap.[101] Dessutom hade det varit ytterligare ett incitament för både EU och Mercosur att faktiskt leverera resultat av dialogerna. Åtaganden om dialog försvagas ytterligare av avsaknaden av tvistlösning knutet till kapitlet. Parternas ambitionsnivå blir helt avgörande för resultatet.

3.7.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden

Svensk Handel lyfter fram antibiotikafrågan och vill ha åtaganden som ligger nära nämnda branschöverenskommelse. Kollegiet kan konstatera att dialogkapitlet tyvärr inte innehåller materiella åtaganden av den typen som efterfrågas. Som nämnts ovan kan privata initiativ, som nämnda överenskommelse, få ökad betydelse efter att avtalet trätt ikraft i och med att tullar sänks på köttprodukter.

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har yttrat sig över antibiotikaresistensfrågan i avtalet. SVA ser ingen ökad risk för import av resistenta bakterier i kött till följd av avtalet. Vidare anför SVA att det saknas

[99] Jämför med EU:s preliminära avtalstext med Mexiko som har ett rakare språk. Parterna erkänner att antimikrobiell resistens är ett allvarligt hot mot människors och djurs hälsa samt att ”misuse” i djurproduktionen kan bidra till resistens som innebär risker för människan. Vidare ska EU och Mexiko samarbeta för att minska användningen av antibiotika i djurproduktionen och förbjuda användning i tillväxtbefrämjande syfte.
[100] Specific Trade Concern 446, *http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/446*
[101] Som exempel kan nämnas att rapporter från det regulativa samarbetet om djurvälfärd bedrivs inom ramen för Ceta publiceras.

officiell statistik om förbrukningen av antibiotika i djurproduktionen i Mercosur, liksom om resistensnivåerna. Dock är bedömningen, baserad på begränsade vetenskapliga studier, att nivåerna är betydligt högre än i Sverige. SVA ser att dialogen som inrättas genom avtalet ger en ny möjlighet för Sverige, med sin starka internationella profil i arbetet mot antibiotikaresistens, att vara drivande. SVA framhåller särskilt möjligheten att utveckla forskningssamarbete med forskningsmiljöer i Mercosurländerna. Kollegiet delar bilden. Det vore mycket positivt om Sverige genom SVA kunde vara aktivt i dialogen och bidra med experter och/eller delta i forskningssamarbete.

Även **Svensk Fågel** har yttrat sig över avtalets konsekvenser och framhållit vikten av att EU ställer samma krav på leverantörer i tredje land (antibiotika, djurvälfärd och djurhälsa) som på EU-producenter för att inte konkurrensen ska snedvridas. Kollegiet konstaterar att import från Mercosurländerna även i framtiden kommer att behöva leva upp till EU:s hälsoskyddsregler samt, som nämnts ovan, att EU redan idag (och än mer i framtiden i och med VMP) ställer vissa produktionsrelaterade krav på leverantörer i tredje land.[102] Förutom det ger dialogerna en möjlighet att påverka i rätt riktning, utöver efterfrågan från importörer/kunder. Likväl kommer det kvarstå skillnader mellan Sverige och Mercosur i produktionsrelaterade krav gällande exempelvis djurvälfärd efter avtalets ikraftträdande. Ökad handel kan därför leda till hårdare konkurrens från kycklingprodukter som inte lever upp till svenska djurvälfärdskrav.[103]

Jordens vänner har yttrat sig över avtalets konsekvenser på hälsoskyddsområdet och påpekar att det kommer att resultera i påtryckningar för slappare regler inom EU vad gäller GMOs när ekonomiska aktörer trycker på för att få tillgång till marknaden. Kollegiet konstaterar följande. På Mercosurländernas initiativ finns GMO med i dialogen om bioteknik på jordbruksområdet. Exempelvis ska dialogen omfatta informationsutbyte om låga nivåer av i importlandet icke-godkända GMOs men som är tillåtna i exportlandet samt godkännandeprocedurer för GMOs som kan påverka handeln.[104] Artikeln öppnar således för påverkan från Mercosurländerna vad gäller EU:s GMO-lagstiftning. Åtagandet om GMOs emellertid är av den svagare typen och dialogen påverkar inte EU:s rätt att reglera (se artikel 7.3 i dialogkapitlet).

---

[102] Förutom antibiotikaanvändning rör det tillexempel EU:s förbud mot fodertillsatsen ractopamine samt djurvälfärd vid slakt (slakterier i länder utanför EU måste uppfylla regler liknande dem som gäller inom EU för att kunna sälja kött till EU-marknaden).
[103] Se dock Jordbruksverkets bedömning: ”Jordbruksverket bedömer inte att svenskt jordbruk kommer att påverkas på något väsentligt sätt av de ökningar av tillträdet till EU-marknaden för nötkött och fjäderfäkött från Mercosur som blir följden av EU:s frihandelsavtal med Mercosur”.
[104] “Asynchronous authorisations of genetically modified organisms in order to minimize possible impact on trade”.

Jordens vänner ser vidare en risk för att en våg av importerade livsmedel innehållande höga nivåer av bekämpningsmedel ska komma in i EU. Enligt organisationen är 149 bekämpningsmedel som används i Brasilien förbjudna i EU p.g.a. riskerna för hälsa och säkerhet/miljö.[105] Slutligen menar Jordens vänner att minskade gränskontroller utgör en reell risk för att kontaminerad import av giftig mat systematiskt kommer passera (exemplet ractopamine nämns). Kollegiet kan konstatera att EU:s importregler gällande bland annat gränsvärden för pesticider och ractopamineförbudet är opåverkade av avtalet. Gränskontrollerna får dock betydelse i ljuset av ökad import. Parterna har åtagit sig att, när så är lämpligt, förenkla kontrollerna och minska kontrollfrekvensen (se artikel 7 B.2 om handelsförenklande åtgärder). Målbilden får förstås vara förenklade och färre SPS-kontroller vid gränsen men beslutet ska enligt artikeln grundas på bland annat riskprofilen. Det innebär att någon minskning av kontrollerna inte sker med automatik till följd av avtalet utan riskprofilen ska även fortsatt vara vägledande. Det torde därför bli en fråga om resurser att säkerställa att importen från Mercosurländerna uppfyller EU:s hälsoskyddsregler. Avtalet lägger inga hinder i vägen för gränskontrollen.[106] I sammanhanget kan tilläggas att avtalet enligt SIA:n bedöms leda till förbättrade SPS-kontroller och SPS-standarder i Mercosurländerna. Ökad handel och samarbete förväntas leda till att Mercosur som historiskt haft svagare inspektions- och kontrollsystem än EU närmar sig EU:s nivå.[107]

LRF har yttrat sig över avtalet och befarar att ökad EU-import av både animalier och vegetabilier från konkurrenskraftiga handelspartners (särskilt Brasilien), i kombination med skilda produktionsvillkor kommer att få negativa konsekvenser för Sverige.[108] LRF pekar på möjligheter att med handelsavtal föra hållbarhetsfrågan framåt. Dock är LRF besviket över utfallet. Det saknas åtaganden om gemensamma riktlinjer eller regler om djurvälfärd, antibiotikaresistens och GMO. Som framgått ovan delar kollegiet LRF:s bedömning i stort att avtalet saknar skarpa åtaganden om djurvälfärd och antibiotikaresistens. Dock ser kollegiet att det på sikt finns potential för utökat samarbete, inte minst om EU genom sin efterfrågan kan väcka större intresse för en mer hållbar produktion i Mercosurländerna.

Livsmedelsverket har gått igenom avtalstexten och meddelat att det inte har några kommentarer.

---

[105] Se Avsnitt 3.6.1
[106] Latinamerikagrupperna har framfört samma synpunkter som Jordens vänner vad gäller giftig mat, bekämpningsmedel och gränskontroller.
[107] SIA, s. 159.
[108] Inte minst då Sverige i vissa fall har högre ställda produktionsrelaterade krav än EU.

Jordbruksverket har yttrat sig över avtalets förväntade effekter vad gäller djurvälfärd och antibiotikaresistens. Verket ser stärkt djurskydd globalt som viktigt, dels för djurens välfärd, dels för att det kan minska antibiotikaanvändningen vilket gynnar folkhälsan globalt. Därför ställer sig verket positivt till dialogen om djurvälfärd och förväntar sig på sikt nya bestämmelser eller ny praxis i Mercosurländerna. Det gäller även i fråga om antibiotika. Dock efterlyser man starkare incitament till nya policies eller regelverk på djurvälfärdsområdet. Den nivå som bör eftersträvas är på eller i närheten av den som föreskrivs i EU:s djurskyddslagstiftning.[109] Jordbruksverket anser vidare att det bör vara ett viktigt kriterium i handelsförhandlingar att leva upp till OIE:s standarder på djurskyddsområdet.[110] Slutligen framhåller verket att medverkan från svenska sakkunniga eventuellt kan bli efterfrågad inom ramen för gemensamma projekt eller andra åtgärder tillsammans med Mercosur, både på djursvälfärds- och antibiotikaresistensområdet givet Sveriges framskjutna positioner där. Som anförts ovan hade kollegiet också velat se mer långtgående åtaganden på djurvälfärdsområdet. Inom ramen för båda dialogerna vore det positivt om Sverige kunde ha beredskap för expertmedverkan inom för Sverige prioriterade områden.

3.7.3 Slutsatser

SPS-kapitlet innebär mer långtgående skyldigheter och rättigheter än WTO:s SPS-avtal. Dessutom inrättas ett samarbete som knyter parterna närmare varandra på SPS-området. Visserligen har både SPS- och dialogkapitlet sina svagheter men kapitlen får ändå ses som framsteg med ett stort handelsblock som står långt ifrån Sverige och EU.

SPS-kapitlet skapar förbättrade möjligheter för export av svenska livsmedel och jordbruksprodukter till Mercosurländerna. Det är positivt med pre-listing och reglering av godkännandeprocedurer samt tidsfrister. Det bör leda till förenklingar i handelsutbytet och att svensk export kan komma igång snabbare. Även krav på transparens och kontaktpunkter är positiva. Det bör på sikt kunna undanröja en del av de svårigheter som svenska företag och myndigheter mött i Mercosurländerna. Till avtalets svagheter hör avsaknad av åtaganden om att ta fram modellintyg och åtaganden om att övergå till elektroniska intyg.

Fyra områden ingår i dialogkapitlet. Två som EU drivit (djurvälfärd och antibiotikaresistens) och 2 för EU känsliga områden som drivits av Mercosur och där EU har mer defensiva intressen (bioteknik på jordbruksområdet och vetenskapliga frågor relaterade till säkra livsmedel, djur- och växthälsa). Kapitlet saknar konkreta åtaganden utöver just dialog och begränsas dessutom av en

[109] Som exempel nämns de villkorade preferenser som EU ger Mercosur för färska ägg under förutsättning att värphönsen hålls under förhållanden som motsvarar den djurvälfärdsstandard som gäller inom EU.
[110] Standarderna ställer ofta lägre och mindre tydliga krav än EU:s djurskyddslagstiftning.

bestämmelse om att vardera parten behåller sin regleringsrätt (”right to regulate”). Inskränkningen är till EU:s fördel på våra defensiva områden och till Mercosurs fördel på EU:s offensiva områden.

Innehållsmässigt är bestämmelserna om djurvälfärd och antibiotikaresistens tämligen urvattnade i jämförelse med en del av EU:s andra avtal och förhandlingar. Det gäller både avsaknad av tydlig ambitionsnivå och verktygen (*adhoc*-arbetsgrupper utan tydliga ramar och bristande transparens). Trots detta, samt att parterna förbehåller sig rätten att reglera är det positivt att dialogerna ingår i avtalet. Sverige är drivande i båda frågorna. Det finns en förhoppning om att ökat samarbete och erfarenhetsutbyte kan leda till en mer hållbar djurhållning i Mercosur och därmed bidra globalt i arbetet mot antibiotikaresistens. Andra initiativ som finns, vid sidan av avtalet, kan få väl så stor eller större påverkan i dessa hållbarhetsfrågor. Tillexempel EU:s förbud mot ractopamine som även gäller import, liksom EU:s nya veterinärmedicinska lagstiftning som ska genomföras om drygt 1,5 år samt marknadsrelaterade/efterfrågestyrda initiativ.

Sverige har möjlighet att vara aktivt i arbetsgrupperna där dialogerna om djurvälfärd och antibiotikaresistens förs. Här bör man fundera över vilka områden som ska vara prioriterade i förhållande till Mercosur och vilka resurser som finns att tillgå. Exempelvis noterar SVA att det saknas officiell statistik om förbrukningen av antibiotika i djurproduktionen i Mercosurländerna, liksom om resistensnivåerna. Sverige skulle här kunna dela kunskaper och erfarenheter i frågan.

Flera näringslivsorganisationer har uttryckt besvikelse över att avtalet inte får bukt med ojämlika konkurrensvillkor i livsmedelssektorn och har låga förhoppningar vad gäller djurvälfärd och antibiotikaresistens. Kollegiet noterar att det redan inom EU är svårt att komma överens om gemensamma produktionsrelaterade krav på alla områden (därav Sveriges ofta högre ställda krav). Att göra det med Mercosur ter sig än svårare och skulle dessutom gå emot ändamålet med frihandelsavtal. Syftet är att öppna för mer handel – inte införa nya handelsbegränsningar bilateralt vilket produktionsrelaterade krav i ett handelsavtal innebär. I ljuset av de olika regler som gäller för produktion i Mercosur och Sverige finns viss risk att avtalets tullättnader kan leda till ökad konkurrens från länder med lägre krav på produktionen. Jordbruksverkets bedömning är dock att svenskt jordbruk inte kommer att påverkas på något väsentligt sätt av ökat marknadstillträde för nötkött och fjäderfäkött från Mercosurländerna.

3.8 Immaterialrätt

Målet med immaterialrättskapitlet är att underlätta tillgång, produktion och kommersialisering av innovativa och kreativa varor och att främja handel och investeringar på ett sätt som bidrar till en mer hållbar, rättvis och inkluderande

ekonomi. Det eftersträvas dels ett adekvat och effektivt skydd för immateriella rättigheter, dels teknologiöverföring och spridning. Det ska alltså vara en balans mellan rättighetshavare och det allmänna intresset som eftersträvas, i linje med Trips.

3.8.1 Analys av utfallet

WTO:s avtal om handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter (Trips) gäller mellan parterna och innehåller grundläggande nivåer av immaterialrättsligt skydd. Mercosurländerna har även i olika grad tillträtt immaterialrättsliga konventioner framförhandlade inom ramen för WIPO.[111] EU:s frihandelsavtal brukar komplettera bestämmelserna och i vissa fall ge ett starkare skydd än Trips. Så är också fallet när det gäller Mercosurvtalet. De immateriella rättigheter som omfattas är skydd för upphovsrätt och närstående rättigheter, varumärken, design/mönster, geografiska ursprungsbeteckningar, patent, växtsorter och företagshemligheter. Avtalet innehåller också bestämmelser om säkerställande[112] av immateriella rättigheter, bland annat civilrättsliga rättsmedel och gränskontroller.

Även om avtalet i stora delar liknar EU:s övriga frihandelsavtal, bedömer kollegiet att immaterialrättskapitlet inte tillhör ett av de mest ambitiösa avtalen. Samtidigt går åtagandena på vissa områden längre än Trips, vilket är ett framsteg i förhållande till vad som gäller idag. Ur ett svenskt perspektiv är det positivt att avtalet innebär mer specificerade regler om företagshemligheter än vad som är fallet i Trips. Företagshemligheter kan vara en viktig immateriell tillgång för svenska företag. Regler kring detta är därför ämnat att skapa bättre förutsebarhet kring vad som utgör ett intrång. Det ligger i linje med exempelvis EU:s frihandelsavtal med Japan. Det är också positivt med mera specificerade regler kring upphovsrätten, regler om kollektiv rättighetsförvaltning och skydd för tekniska åtgärder för att begränsa otillåten åtkomst till upphovsrättsligt skyddat material. Det går längre än Trips och kan förbättra situationen kring upphovsrättslig piratkopiering (inklusive i en digital miljö), ge mer förutsebarhet kring ensamrättens omfattning och innebära förbättrade möjligheter för svenska upphovsmän att få ersättning för spelad musik i partnerländerna. Däremot är skyddstiderna för upphovsrätt inte lika långa som i andra frihandelsavtal.

Avtalet innebär också ett skydd mot registrering av varumärken i ond tro. Det är ett välkänt problem i många länder och det är därför positivt att möjlighet ska finnas till ogiltigförklaring. Även när det gäller de mekanismer som finns för att kunna

---

[111] World Intellectual Property Organization, ett av FN:s organ.

[112] Säkerställande, på engelska ”enforcement”, är samhällets mekanismer för att säkerställa att de immateriella rättigheterna kan genomdrivas och upprätthållas. Tillexempel domstolsprocesser, rättsmedel och tullmyndigheters ingripanden m.m.

säkerställa att rättigheterna upprätthålls (säkerställande) är reglerna något utbyggda i förhållande till Trips. Exempelvis vad gäller möjligheterna till beslag och domstolsföreläggande riktade mot tredje man, vilket kan vara viktigt för att kunna ingripa mot aktörer som agerar mellanhänder (tillexempel i den digitala miljön). Frihandelsavtalet skapar också forum för dialog i immaterialrättsfrågor mellan parterna genom samarbetsbestämmelser, kapacitetsuppbyggnad och genom en underkommitté för immateriella rättigheter. Den senare ska bland annat följa upp införlivandet av bestämmelserna. I dessa fora bör därför finnas möjlighet att ta upp eller adressera diverse utmaningar på det immaterialrättsliga området.

De problem som särskilt sticker ut i Mercosurländerna är patentfrågor. Enligt EU:s marknadstillträdesdatabas har det till exempel funnits problem i Argentina med restriktiva kriterier för att få patent och svårigheter att upprätthålla skyddet. Problemen gäller särskilt läkemedel, lantbrukskemiska produkter och bioteknikinnovationer. Väntetiden för att få patent är väldigt lång.[113] Även i Brasilien finns stora problem med väntetider för att få patent beviljade. Här finns också problem med att landets hälsomyndighet (ANVISA) har en roll i beviljandet av patent. Efter att ett läkemedel uppfyllt ordinarie patenterbarhetskriterier, krävs ändå deras godkännande innan ett patent kan beviljas.[114] Även för Paraguay anges lång väntetid för att få patent.[115] För Uruguay anges bland annat piratkopiering i en digital miljö och patentintrång vara vanligt.[116]

Patentfrågor är knappt reglerade i Mercosuravtalet vilket är i linje med andra frihandelsavtal. Trots detta gäller Trips grundläggande bestämmelser om patenterbarhetskrav, ensamrättens omfattning och skyddstider m.m. mellan parterna. Däremot förekommer hänvisningar till internationella konventioner på patentområdet. I Mercosuravtalet ska parterna göra sitt bästa för att tillträda Patent Cooperation Treaty (PCT). Kollegiet bedömer (i likhet med PRV) att det hade varit fördelaktigt för svenska företag om det hade varit ett krav att tillträda PCT, eftersom detta skulle möjliggöra internationella ansökningar om patent.

Vi noterar också att avtalet saknar regler om tilläggsskydd för patent och skydd för läkemedelsbolags och lantbrukskemiska företags kliniska forskningsresultat (”Regulatory Data Protection”). Tilläggsskydd för patent finns inom EU och syftar till att tidsmässigt kompensera en patenthavare för den tid som gått förlorad av patenttiden i väntan på marknadsgodkännande, utan möjligheter att kommersialisera sin produkt. Skydd för kliniska forskningsresultat handlar om den dokumentation kring kliniska resultat som krävs för att ett läkemedel eller en lantbrukskemisk produkt ska få marknadsgodkännande. Sådana resultat kräver

[113] https://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?isSps=false&barrier_id=10860
[114] https://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?isSps=false&barrier_id=10985
[115] https://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?isSps=false&barrier_id=11409
[116] https://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?isSps=false&barrier_id=10980

typiskt sett investeringar och representerar stora ekonomiska värden. I regel är det därför viktigt att konkurrerande företag inte använder sig av denna information när dessa ansöker om marknadsgodkännande. Både tilläggsskydd för patent och skyddet för kliniska forskningsresultat i marknadsgodkännandeprocessen regleras i vissa av EU:s frihandelsavtal. Mot bakgrund av den ekonomiska vikten sådana skydd kan spela för företag inom dessa sektorer, bedömer kollegiet att det är en nackdel för företag att detta inte regleras i avtalet.

Även när det gäller gränskontroller, d.v.s. tullmyndighetens möjligheter att stoppa intrångsgörande varor, är avtalet något mindre ambitiöst jämfört med EU:s andra frihandelsavtal. Vissa avtal innebär gränskontroller vad gäller intrång i fler typer av immateriella rättigheter och/eller åtgärder vad gäller varor i transit och för export. Avtalet speglar dock i huvudsak de grundförpliktelser som finns enligt Trips.

Hållbarhetsaspekter

Avtalet innehåller hänvisningar till deklarationen om Tripsavtalet och folkhälsa (2001). Den framhåller att Trips ska tolkas på ett sätt som inte hindrar tillgång till mediciner. Bland annat bekräftas länders möjlighet att använda flexibilitet som finns i Trips, såsom möjligheten att använda tvångslicenser.[117] Parterna stödjer också uppnåendet av Agenda 2030 Sustainable Development Goals (SDG). Mål nr 3 handlar om hälsa och ett av delmålen kopplade till detta handlar dels om att stödja forskning och utveckling, framtagande av vaccin och mediciner och dels ge tillgång till ekonomiskt överkomliga läkemedel i enlighet med deklarationen om Trips och folkhälsa.[118] I avtalet hänvisas också till ett antal WHO-resolutioner med koppling till folkhälsa.

Patentbestämmelser, tilläggsskydd för patent och skydd för regulatorisk data (skydd för kliniska forskningsresultat) ibland kritiseras för att höja priset och försena introduktionen av (billigare) generisk medicin och på så sätt försvåra tillgång för allmänheten.[119] Frågan anses därför ibland ha vissa kopplingar till Agenda 2030, mål 3. Kollegiet noterar att det finns studier som säger att patent kan höja priset på mediciner. Samtidigt är frågan om tillgång till mediciner en mycket komplicerad fråga och kollegiets bedömning är att frågan är mycket större än endast patentfrågan. Exempelvis kan immaterialrättsligt skydd ge incitament till nya mediciner och främja import och investeringar till ett land. Det finns också en mängd andra aspekter som påverkar priset på mediciner, tillexempel tullar och effektiva upphandlingsregler. Ur det perspektivet kan ett frihandelsavtal underlätta

[117] Tvångslicenser är möjligheten för staten att i bl.a nödsituationer tilltvinga sig licenser att använda ett patent, d.v.s. utan att en rättighetshavare samtyckt.
[118] Se 3B i SDG.
[119] The London School of Economics and Political Science (2020). *Sustainability Impact Assessment i Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Draft Final report. London. S. 162.

tillgång och teknologiöverföring. De flesta mediciner på WHO:s lista om ”essential medicines” finns också tillgängliga i generisk, icke-patentskyddad form.[120]

3.8.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden

Lif är en branschorganisation för forskande läkemedelsföretag i Sverige. Flertalet av Lifs medlemmar är internationellt verksamma företag med global verksamhet. Lif lyfter fram patentskydd som mycket viktigt för deras medlemsföretag och för exporten av läkemedel och ”life science”. De poängterar att avtalet har brister när det gäller patentskydd. Lif noterar också att det saknas regler om tilläggsskydd för patent och skydd för läkemedelsföretags kliniska forskningsresultat (”Regulatory Data Protection”), vilket finns inom EU. Det senare är ett skydd för forskningsresultat kring ett läkemedel och dess effekter som har tagits fram för att få marknadsgodkännande.

Eftersom parterna själva får välja konsumtionsprincip, finns inget som hindrar att en internationell konsumtionsprincip tillämpas i Mercosurländerna. Lif menar att en internationell konsumtionsprincip riskerar att försvaga patentsystemet. De hade därför gärna sett att frihandelsavtalet uteslöt en sådan.

Såsom Lif framhåller är det en brist för läkemedelsföretag att avtalet inte innehåller regler om tilläggsskydd för patent och skydd för kliniska forskningsresultat (”Regulatory Data Protection”). Sådant skydd kan stå för stora ekonomiska värden för företag. Medan tilläggsskydd för patent saknas i Trips, finns däremot ett skydd för kliniska forskningsresultat. När det gäller det senare tolkar dock WTO-medlemmar detta skydd olika. I vissa länder innebär skyddet ett skydd mot otillbörlig kommersiell användning, medan det i andra länder (såsom i EU) innebär en exklusiv rättighet, där man kan hindra konkurrerande företag att hänvisa till resultaten när de söker marknadsgodkännande.

Konsumtion reglerar när en vara som har satts på marknaden lagligt får säljas vidare, utan att den immateriella rättigheten till varan konsumeras eller ”släcks ut”. Om en internationell (global) konsumtionsprincip tillämpas konsumeras den immateriella rättigheten i hela världen första gången en vara sätts på marknaden. Kollegiet noterar att parterna enligt Trips är fria att välja konsumtionsprincip. Så brukar också frågan regleras i EU:s frihandelsavtal.

Patent- och registreringsverket (PRV) framhåller att det hade varit önskvärt om Mercosurländerna hade förbundit sig att tillträda Patent Cooperation Treaty, Madridprotokollet och Haagöverenskommelsen, eftersom detta skulle underlätta för svensk industri att ansöka om patent-, varumärkes- respektive mönsterskydd

[120] The London School of Economics and Political Science (2020). *Sustainability Impact Assessment i Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Draft Final report. London. S. 162-163.

genom ansökan om internationell registrering. Vidare hade det varit önskvärt om avtalet reglerade tilläggsskydd för patent. PRV anför också att skyddet för upphovsrätt i art X.13 har en något oklar innebörd[121] och noterar att avtalet listar ett antal geografiska ursprungsbeteckningar vilka inte förhindras att användas parallellt med eventuellt kolliderande skyddade beteckningar. Detta gör det därför svårt att veta om det rör sig om en uttömmande lista eller ej.

Kollegiet instämmer i att det hade varit en önskvärd lösning om Mercosurländerna hade tillträtt ovan nämnda konventioner. Konventionerna ger möjlighet att ansöka om internationell registrering av rättigheter, vilket kan spara både tid och kostnader för företag.

3.8.3 Slutsatser

I dagsläget gäller Tripsavtalet mellan parterna samt flertalet immaterialrättsliga konventioner inom ramen för WIPO. Mercosuravtalet ger ett något starkare skydd än vad som gäller enligt Trips. Exempelvis är det positivt för Sverige att skyddet för företagshemligheter är mera specificerat än i Trips. Avtalet innebär också mer utbyggda bestämmelser än i Trips vad gäller skyddet för upphovsrätt och kan möjligtvis ge förbättrade möjligheter för svenska upphovsmän att få ersättning för spelad musik i partnerländerna. Det skapas också förutsättningar för en dialog mellan parterna i immaterialrättsliga frågor vilket gör att det kan bli positiva effekter på längre sikt.

Avtalet är dock mindre ambitiöst än liknande frihandelsavtal som EU slutit. Problemen som särskilt sticker ut i Mercosurländerna är patent vilket vanligtvis inte regleras i någon större omfattning i frihandelsavtal. Detta är heller inte fallet i Mercosuravtalet. Däremot åtar sig Mercosurländerna att göra sitt bästa för att tillträda PCT, något som skulle vara mycket önskvärt eftersom detta hade möjliggjort internationella ansökningar om patent. Ur ett svenskt företagsperspektiv hade det varit önskvärt med ett krav på tillträde eftersom det skulle möjliggöra ansökningar om internationella patent. Avtalet saknar även regler kring tilläggsskydd för patent och skydd för kliniska forskningsresultat i marknadsgodkännandeprocessen, vilket kan vara en nackdel ur ett ekonomiskt perspektiv för bland annat läkemedelsindustrin. Kollegiet noterar att dessa frågor och patent har vissa kopplingar till delmål 3 B i SDG.

3.9 Offentlig upphandling

Avtalets kapitel om offentlig upphandling (upphandlingskapitlet) syftar till att, med vissa begränsningar, öppna upp parternas upphandlingsmarknader och ge sina leverantörer tillträde till respektive parts offentliga upphandlingar.

[121] PRV menar att det framstår som att det står en tredje part fritt att återsända icke-fixerade utsändningar under förutsättning att detta inte görs från platser som har en betalande publik.

Upphandlingskapitlet utgår från Världshandelsorganisationens (WTO) plurilaterala avtal om offentlig upphandling (Government Procurement Agreement, GPA).

GPA liksom upphandlingskapitlet, består av procedurregler och grundläggande regler och principer för offentlig upphandling samt parternas marknadstillträdesåtaganden som reglerar vilka åtaganden om marknadstillträde som parterna erbjuder varandra när det gäller försäljning till offentlig sektor, tillexempel vilka myndigheter, sektorer samt varor och tjänster som ska omfattas av dessa principer. Upphandling som värdemässigt överstiger vissa överenskomna tröskelvärden ska vara utsatta för internationell konkurrens. GPA reglerar normalt en miniminivå. Genom tillexempel frihandelsavtal kan parter komma överens om ytterligare marknadstillträde, dvs. åtagandena som går utöver det som redan följer av WTO:s avtal om offentlig upphandling.

I dagsläget är 20 parter anslutna till GPA, inklusive EU:s 27 medlemsstater, däremot inte någon av länderna i Mercosur. Efter att förhandlingarna mellan EU och Mercosur avslutades har Brasilien ansökt om att bli medlem i GPA.

EU:s upphandlingsdirektiv grundar sig på GPA, och EU har förbundit sig att följa GPA och andra bilaterala handelsavtal.[122] Sverige har genom att anta en upphandlingslagstiftning implementerat de principer och de skyldigheter som följer av EU:s upphandlingsdirektiv och GPA. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) gör inte någon skillnad mellan leverantörer från ett medlemsland eller tredje land.

3.9.1 Analys av utfallet

Analysen nedan fokuserar på marknadstillträdesåtagandena medan avtalstexten analyseras i förhållande till remissinsatsernas yttranden under nästföljande rubrik.

När det gäller marknadstillträdesåtagandena har Argentina, Brasilien och Uruguay förbundit sig till höga tröskelvärden initialt och sedan långa implementeringsperioder. Paraguay särskiljer sig dock på så sätt att de förbinder sig till initiala höga tröskelvärden och en ännu längre implementeringsperiod och slutliga tröskelvärden som är högre än EU:s. Alla parterna öppnar generellt sett upp för upphandling på central nivå för varor, men åtagandena är få i övrigt Mercosurländerna har dock även gjort en rad undantag vilket gör att buden överlag inte kan ses som särskilt ambitiösa.

Även om buden överlag inte kan ses som särskilt ambitiösa, så kan det dock förväntas fler anbud, en bredare konkurrens, en ökad internationell handel och ökade utvecklingsmöjligheter för leverantörer är positivt för marknaderna. På sikt kan det leda till en ökad marknadstillgång av varor och tjänster som inte finns att

[122] Artikel 25 i LOU-direktivet (2014/24/EU).

tillgå idag. Men i praktiken är det anbudslämnande leverantörer som avgör vilka upphandlingar som de vill delta i och det är svårt att idag bedöma hur väl leverantörer från Mercosur står sig i EU:s konkurrenssituationer vid offentlig upphandling och vilken effekt som avtalet får på de svenska offentliga affärerna. Efter att förhandlingarna med EU avslutades, har Brasilien ansökt om att bli medlem i GPA, vilket är positivt. Det kan antas att de föregående förhandlingarna underlättat processen och fått Brasilien att inse de positiva aspekterna av att öppna upp för upphandling.

3.9.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden

I och med att **Upphandlingsmyndigheten (UHM)** inte har fått se marknadstillträdesåtagandena, anser UHM att det är oklart vilken omfattning som avtalet kommer att ha. UHM anser därför att det svårt att tydligt identifiera vilka hinder eller svårigheter som kan uppstå för upphandlande myndigheter och leverantörer och hur det kan komma att påverka deras stödjande uppdrag.

UHM bedömer att avtalet generellt sett kan ge mycket positiva effekter för både upphandlande myndigheter och enheter samt för leverantörer, vars möjligheter att få offentliga kontrakt ökar. Med tanke på de begränsade marknadstillträdesåtagandena som parterna gör och den långa implementeringstiden är det dock enligt kollegiets bedömning inte självklart att de positiva effekterna kommer att bli så stora, i vart fall på kort sikt. Avtalstexten är i stora drag baserat på GPA. UHM framhåller att avtalets utgångspunkt att båda parter ska respektera och ömsesidigt erkänna varandras leverantörer och inte ta nationella hänsyn generellt sett är mycket positivt. Huvudprincipen i GPA är att inga onödiga hinder ska ställas upp för internationell handel och att all upphandling ska ske på ett icke-diskriminerande sätt. Detta kan enligt UHM jämföras med de grundläggande principer som gäller enligt upphandlingsdirektiven.

Vidare menar UHM att den ökade transparensen som föreskrivs i upphandlingskapitlet kan leda till positiva effekter. Enligt avtalet ska upphandlande myndighet eller enhet från avtalsparterna publicera en (elektronisk) annons som ska vara fritt tillgänglig för båda parter, för EU:s medlemsstater via en central databas (Tenders Electronic Daily, TED) och för respektive land inom Mercosur på nationell nivå (eller på central nivå när det finns). UHM framhåller även att det är positivt att upphandlingskapitlets bestämmelser om rätt till klagomål och prövning (rättsmedel) av en upphandling liknar upphandlingsdirektiven, bland annat att en 10-dagars frist ska gälla och att det ska vara en transparent process.

En annan positiv effekt av avtalet, som både **Konkurrensverket (KKV)** och UHM tar upp är åtagandena om korruption (artikel 8 i avtalet). Att motverka korruption är en viktig uppgift för de parter som verkar inom offentlig upphandling. Bestämmelsen anger uttryckligen att parternas offentliga upphandlingar ska

genomföras på ett likabehandlande och transparent vis och att parterna ska vidta åtgärder mot korruption. UHM noterar även att det är positivt att det, på motsvarande sätt som GPA, tydligt regleras att så kallade *offsets*[123] inte accepteras.[124]

Vidare framför UHM att upphandlingskapitlets artikel 6 (General Principles) bland annat betonar respekt för respektive parts leverantörer och icke-diskriminering. Den för upphandlingsdirektiven så betydelsefulla proportionalitetsprincipen saknas dock som grundläggande princip i upphandlingskapitlet, på samma sätt som i GPA. Inte heller finns någon bestämmelse som motsvarar principen om ömsesidigt erkännande. Det kan få konsekvenser när det gäller exempelvis intyg som utfärdas av myndigheter i olika leverantörers hemland. Kollegiet anser att det vore bra om detta kunde underlättas på något sätt.

Beskrivningen av tekniska specifikationer (se artikel 16) baseras på GPA. Upphandlingsdirektivens bestämmelser om tekniska specifikationer har emellertid en utformning som uppmuntrar till bland annat miljöhänsyn och det är som huvudregel obligatoriskt med tillgänglighetsanspassning.

UHM skriver även att upphandlingskapitlet innehåller en del bestämmelser som grundar sig på GPA, men också sådana som skiljer sig åt beroende på parternas förutsättningar. Det betyder att ingåendet av avtalet inte behöver innebära några större förändringar för upphandlande myndigheter och enheter. UHM har däremot svårt att få en uppfattning om det finns något i upphandlingskapitlet som går utöver eller innebär ytterligare skyldigheter i förhållande till det som redan gäller enligt upphandlingsdirektiven och som därmed skulle innebära att upphandlande myndigheter och enheter behöver ta ytterligare hänsyn till i sina upphandlingar. UHM noterar även att det förekommer en del bestämmelser där det är svårt att utröna om det kan antas leda till positiva eller negativa effekter och hur respektive parts upphandlande myndigheter och enheter kommer att tillämpa bestämmelserna. Ett exempel är upphandlingar inom försvars- och säkerhetsområdet. Enligt artikel 5.1 i upphandlingskapitlet är viss upphandling inom försvarsområdet undantagen. Skrivningen skiljer sig dock något från motsvarande bestämmelse i GPA som utgår från artikel 346 i EUF-fördraget. Enligt kollegiet kan det behöva utredas huruvida detta behöver åtgärdas vid implementeringen av avtalet.

UHM utgår från att EU har en plan för hur implementeringen av avtalet ska ske efter att det har godkänts av EU-parlamentet och ratificerats av respektive

---

[123] I avtalet definieras offsets som ”measures used to encourage local development or improve the balance-of-payments accounts by means of domestic content, licensing of technology, investment requirements, counter-trade or similar requirements”. Generellt sett ses offsetaffärer som en form av kompensationsköp som kan förekomma i samband med upphandlingar och konkurrensen kan snedvridas på grund av det.
[124] Artikel 11.

medlemsstater. Enligt UHM:s bedömning kommer implementeringsfasen vara av stor betydelse för att avtalet ska harmonisera med befintlig lagstiftning på både EU-gemensam nivå som på nationell nivå, till exempel upphandlingsdirektiven, standardformulär för annonsering, gemensamma databaser som ESPD och ”E-certis”. UHM menar att en väl genomförd implementering inom EU underlättar inte bara för berörda upphandlande myndigheter och enheter utan också för UHM och andra liknande myndigheter som ska ge stöd till både myndigheter och enheter och till de leverantörer som vill delta i upphandlingar som omfattas av avtalet. Långsiktigt bör tillämpningen vara så harmoniserad som möjligt enligt UHM. Implementeringen kan underlättas om det dessutom tas fram vägledning eller liknande för upphandlingar ska genomföras enligt avtalet och i enlighet med upphandlingskapitlet. Kollegiet delar den bedömningen.

Enligt Konkurrensverkets (KKV) bedömning kan dock omfattningen och innebörden av vissa artiklar i avtalet skilja sig från den svenska lagstiftningen och även EU-direktiven rörande upphandling. Sådana potentiella skillnader menar KKV skulle kunna påverka såväl svenska företag vilka deltar i upphandlingar i Mercosur-länderna som svenska upphandlande myndigheter vilka genomför upphandlingar i Sverige. Enligt Konkurrensverkets bedömning finns det dock inget i upphandlingskapitlet som begränsar myndigheten att utföra sitt uppdrag inom området för offentlig upphandling.

Artikel 3.2 c) i avtalet undantar bland annat vissa finansiella tjänster från tillämpning av frihandelsavtalet. Liknande undantag finns i artikel 7 b) i direktiv 2014/24 och 3 kap. 24 § LOU. KKV får många frågor om detta undantag och det har emellanåt uppstått svårigheter vad gäller tolkningen av undantagets omfattning. Det är svårt att utläsa av avtalets formulering om de två regleringarna sammanfaller och därmed avser att undanta samma typer av finansiella tjänster. KKV anser att detta kan leda till tolkningsproblem avseende vilka finansiella tjänster som faktiskt är undantagna. Exempelvis kan en upphandlande myndighet som följer svensk lag och EU-direktiv förefalla undanta fler finansiella tjänster än de som framgår av avtalet. Kollegiet noterar i detta avseende att upphandlingskapitlets undantag i artikel 3.2(c) återfinns i GPA (artikel II(3)(c)). Kollegiet har dock ingen närmare kännedom om hur brett undantaget ska tolkas. Vid implementeringen av avtalet föreslår kollegiet att det närmare utreds hur undantagen förhåller sig till varandra, och om det behövs EU gemensamma tolkningar eller riktlinjer för hur undantagen ska tolkas och tillämpas.

Vad gäller möjligheten att direktupphandla vid synnerlig brådska noteras, såvitt vi kan utläsa, att artikel 20.1 f saknar kravet att brådskan inte ska vara orsakad av den upphandlande myndigheten, vilket förutsätts enligt svensk reglering och upphandlingsdirektiven. Ett sådant krav skulle dock kunna inläsas i avtalet, eftersom detta stipulerar att omständigheterna ska vara ”unforeseeable”. För det fall

kravet inte omfattas av artikeln är svensk lagstiftning och upphandlingsdirektiven striktare i dessa situationer, vilket innebär att fler upphandlingar måste annonseras. Svenska företag som vill lämna anbud i Mercosur-länderna kan därför uppleva att vissa kontrakt direkt tilldelas, trots att så inte skulle kunna ske i Sverige.

Vad gäller skyldigheten att skydda uppgifter om enskilda i upphandlingssammanhang så som anges i artikel 24.1 i avtalet, framhåller KKV att oaktat denna bestämmelse gäller offentlighetsprincipen som huvudregel i Sverige och för svenska upphandlande myndigheter. Visserligen finns ett liknande skydd för enskilds ekonomiska intresse vid affärsförbindelse med myndighet i 31 kap. 16 § OSL, men utländska företag som lämnar anbud i svenska upphandlingar kan uppleva viss skillnad.

Vad gäller artikel 5.2 a) som avser ett generellt undantag från avtalet, anser KKV att undantaget är vagt uttryckt. Bestämmelsen kan tolkas som att anskaffningar av varor och tjänster från de angivna kategorierna, tillexempel institutioner med filantropisk inriktning, ska vara undantagna skyldighet att annonsera. Det finns vissa möjligheter också enligt den svenska lagstiftningen och upphandlingsdirektiven att reservera kontrakt för exempelvis organisationer som har en viss procent anställda som utgörs av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden (se 4 kap. 18 § LOU). Dessa kontrakt ska dock annonseras med reservationen intagen som ett villkor. Av frihandelsavtalets lydelse framstår det som om dessa anskaffningar är undantagna annonseringsskyldigheten. I denna del kan det således uppstå en otydlighet kring vad som gäller rörande annonsering under dylika omständigheter. Enligt kollegiets bedömning kan det finnas skäl att vid implementeringen av avtalet även överväga ändringar i denna del.

KKV noterar i sitt remissvar att i artikel 16.5 anges ett förbud mot rådgivning från företag avseende tekniska specifikationer, om sådan rådgivning utesluter (”precluding”) vidare konkurrens. Det finns inget motsvarande förbud i den svenska lagstiftningen eller upphandlingsdirektiven. KKV menar dock att det kan uppstå situationer där ett sådant agerande är i strid med likabehandlingsprincipen. Därutöver medför 13 kap. 3 § 6 LOU en möjlighet att utesluta en leverantör på grund av jäv, men endast om inte mindre ingripande åtgärder kan avhjälpa problemet. Förbudet i avtalet kan därmed innebära viss skillnad i förhållande till nationella regler och upphandlingsdirektiven. Enligt kollegiets bedömning kan det även här finnas behov av implementeringsåtgärder och harmonisering på EU-nivå och/eller nationell nivå.

UHM noterar också en vitbok från EU-kommissionen som handlar om konkurrens-förutsättningar på den inre marknaden och subventioner från tredje land.[125] Inom ramen för Mercosuravtalet åtar sig parterna att bland annat samarbeta och öka

[125] KOM (2020) 253 om att skapa lika villkor vad gäller utländska subventioner.

transparensen för att minimera negativa effekter av statliga subventioner.[126] Enligt UHM är det angeläget att upphandlingsregler eller andra regelverk motverkar snedvridande subventioner och utformas så att det inte försvårar för leverantörer att lämna anbud.

Avseende upphandlingsannonser noterar UHM även att det finns en diskrepans. En positiv effekt är som sagt att EU:s upphandlingsannonser som finns i TED öppnas för företag och leverantörer från Mercosur. Leverantörer från Mercosur kan dock antas ha lättare att hitta upphandlingar jämfört med företagen från EU som behöver söka annonser på nationell nivå inom respektive land. Det framgår att en gemensam annonsdatabas kan komma även inom Mercosur, men det finns ingen tidplan angiven när en sådan databas kan vara på plats (se artikel 13).

Vidare noterar UHM att avtalets hållbarhetskapitel innehåller åtaganden för bland annat Agenda 2030. Ett av målen i Agenda 2030 är att främja hållbara metoder för offentlig upphandling (mål 12:7). Några uttryckliga bestämmelser gällande Agenda 2030 finns däremot inte i upphandlingskapitlet, vilket det inte heller gör i upphandlingsdirektiven. UHM menar att implementeringen därmed också är viktig för att de samarbeten och erfarenhetsutbyten som uppmuntras genom avtalet kommer till stånd (bland annat inom hållbar upphandling, se artikel 28). Kollegiet delar den bedömningen.

Svensk fågel framför även att kycklingprodukterna som ingår i överenskommelsen uppfyller långt ifrån de krav som ställs i Sverige, varken när det gäller djurhälsa, antibiotikaanvändning, djurvälfärd eller livsmedelssäkerhet. För att inte snedvrida konkurrensen till förmån för lägre eller inga krav kring detta, anser Svensk Fågel att bland annat kommuner och regioner bör ställa höga krav vid upphandling. När det gäller de svenska upphandlingskraven är de långt ifrån lika omfattande som de svenska kraven och den lagstiftning som ställs inom den inhemska produktionen till lantbrukarna och slakteriföretagen, både när det gäller djurhälsa, djurvälfärd, livsmedelssäkerhet och arbetsmiljö. Dessutom sker sällan kontroll och uppföljning av de produkter som har köpts in för att säkerställa att de faktiskt uppfyller kraven som upphandlaren har ställt. Resurser och kompetens saknas i upphandlingssammanhang. För att inte snedvrida konkurrensen till förmån för lägre eller inga krav, anser Svensk Fågel att det är nödvändigt att Sverige och EU ställer motsvarande krav i samband med avtal med tredje land, inklusive i Mercosur-avtalet.

Svensk Fågel framför även att inom kommande arbete avseende EU:s *farm to fork*-strategi är det en förutsättning att införandet av nya krav inom EU på producenterna, ska kunna ställas på motsvarande sätt på aktörer utanför EU som avser exportera till EU-marknaden. Detta gäller även nya krav inom djurhälsa,

[126] Section Subsidies, artikel X.1

livsmedelssäkerhet och miljökrav. Kollegiet noterar i detta avseende att EU:s marknadstillträde på regional och lokal nivå är beroende av om Argentina, Brasilien och Uruguay uppnår en tillräcklig täckning inom två år. Om så sker, delar dock kollegiet UHM:s bedömning om vikten av att parterna samarbetar för att bland annat utveckla metoder för hållbar upphandling och att EU delar med sig av sina erfarenheter. Förutom de krav som föreskrivs i lag, avgörs dock vilka krav som ställs vid upphandling av upphandlande myndigheter och enheter.

3.9.3 Slutsatser

Avseende upphandlingskapitlet är det positivt att upphandling öppnas upp mellan parterna, och att i princip alla byggentreprenader omfattas. Negativt är att marknadstillträdesåtagandena inkluderar höga tröskelvärden och långa implementeringsperioder, och begränsade tjänsteåtaganden. Att företag från EU behöver söka annonser på nationell nivå för att söka upphandlingar är också en brist och en gemensam annonsdatabas för Mercosurländerna skulle vara önskvärt. Vad gäller avtalstexten finns det ett par mindre skillnader i förhållande till EU:s upphandlingsdirektiv och de svenska reglerna som kan behöva åtgärdas vid implementeringen av avtalet. För att uppnå åtagandena om Agenda 2030, och främja hållbara metoder för offentlig upphandling, är det viktigt av att parterna samarbetar för att bland annat utveckla metoder för hållbar upphandling och att EU delar med sig av sina erfarenheter.

3.10 Handel och hållbarutveckling

Syftet med EU:s hållbarhetskapitel (TSD-kapitel) är att engagera partnerländerna i en samarbetsprocess som inkluderar det civila samhället och stärker samstämmigheten mellan nationella och internationella miljö- och arbetsrättsliga standarder. Avtalsparterna kan på detta sätt utnyttja frihandelsavtal som ett styrmedel för att stärka åtaganden på hållbarhetsområdet och samtidigt främja dialog och samarbete. Genom att inkludera miljömässiga och sociala frågor i frihandelsavtal lyfts deras betydelse i förhållande till ekonomiska frågor.

Kollegiet har tidigare uppdragits av Regeringskansliet att genomföra en analys av utformning och substans i hållbarhetskapitlet i associeringsavtalet mellan EU och Mercosur. Uppdraget redovisades den 30 mars 2020.[127] Redovisningen omfattade dock inte analysen av den slutgiltiga SIA:n eftersom den inte var färdigställd. Analysen som följer har därför kompletterats med denna.

[127] Dnr. 2019/02003-2

3.10.1 Analys av utfallet

I linje med EU:s etablerade modell för utformning av hållbarhetskapitel (TSD-kapitel), innehåller TSD-kapitlet i Mercosuravtalet alla komponenter som vanligen ingår. För mer detaljer kring vad kapitlet innehåller se Bilaga II, avsnitt 5.2.7.

Ambitionsnivå

I basutredningen från 2016 om svenska prioriteringar och offensiva intressen inför förhandlingarna mellan EU och Mercosur konstaterade Kommerskollegium att Sverige bör verka för att avtalet ska innehålla ett modernt hållbarhetskapitel som omfattar alla områden som ingår i den etablerade TSD-modellen.[128] Även om TSD-kapitel i EU:s handelsavtal vanligtvis utgår från en etablerad modell, finns det skillnader mellan kapitlen i olika avtal. Dessa skillnader beror på de olika avtalsparterna och de specifika hållbarhetsutmaningarna som kan uppstå i deras handelsrelation.

Utifrån analysen av TSD-kapitlet i Mercosuravtalet och dess jämförelse med TSD-kapitlet i Japanavtalet bedömer kollegiet att de hållbarhetsåtaganden som återfinns i Mercosuravtalets TSD-kapitel är minst lika långtgående. Analysen visar dessutom att Mercosuravtalets TSD-kapitel i viss mån innebär en ambitionsökning på hållbarhetsområdet. Något som reflekterar detta är bland annat att Domestic Advisory Groups ges bredare befogenheter att delta i implementering av avtalet, samt att åtaganden inom ett flertal sakområden, däribland kring handel och klimat samt hållbart skogsbruk, konkretiseras och skärps. I basutredningen från 2016 rekommenderade kollegiet att hållbarhetskapitlet bör utgå från slutsatserna av den SIA som kommissionen låtit göra. Denna rekommendation var inte möjlig att följa eftersom förhandlingarna hade avslutats innan den slutliga SIA:n publicerades.

Rätten att reglera

TSD-kapitlen utgår ifrån att varje part har rätt att själv besluta om sin politik och sina prioriteringar vad gäller hållbar utveckling. Parterna har rätt att fastställa den egna inhemska nivån för miljö- och arbetarskydd samt att anta eller ändra relevanta lagar och författningar, i enlighet med dessa åtaganden samt att följa internationellt erkända normer och avtal. Samtidigt åtar sig parterna att inte främja handel och investeringar genom att mjuka upp eller sänka skyddsnivåer som föreskrivs i deras respektive lagar och författningar. Det betyder att parterna inte ska åsidosätta eller göra undantag från uppsatta regler och lagar på området. Parterna ska även se till att dessa regler efterlevs genom att kontinuerligt eller återkommande agera eller avstå från att agera på ett sätt som har konsekvenser för handeln eller investeringar

[128] Dnr 3.2.4-2016/01345-14.

mellan parterna. Detta betyder i praktiken att parterna inte får sänka skyddsnivåer som förskrivs i deras respektive miljöregleringar efter att avtalet har trätt ikraft.

Möjligheter och begränsningar med tillämpning av TSD-kapitlet

EU har utvecklat ett implementeringssystem för TSD-åtaganden i frihandelsavtal baserat på en incitamentsmodell, inriktat på att genom incitament förmå partnerländerna att arbeta tillsammans med EU rörande hållbarhetsfrågor. Enligt denna logik är TSD-kapitlen inte kopplade till frihandelsavtalets allmänna tvistlösningsmekanism, vilken inkluderar möjligheten att införa handelssanktioner vid överträdelser av avtalets regler. Istället bygger TSD-kapitlen sina egna genomförandebestämmelser och verkställighetsstrukturer.

Genomförandet av hållbarhetsbestämmelser behandlas genom strukturerade dialoger om utmaningar, gemensamma projekt samt ökad samverkan med internationella organisationer och civilsamhälle. Dessutom fastställer TSD-kapitlen olika former av institutionaliserat samarbete mellan parterna. Samarbetet kan till exempel omfatta gemensamma insatser, utbyte av information och expertis, gemensamma evenemang och underlättande av partnerskap, även med den privata sektorn.

Ett frihandelsavtal kan också stärka samarbetet inom ramen för andra internationella avtal, såsom multilaterala miljöavtal (MEA) eller inom internationella institutioner med erkänd kompetens och erfarenhet inom det specifika hållbarhetsområdet, till exempel Internationella arbetsorganisationen (ILO). Utfallet i termer av förbättrat hållbarhetsarbete är dock beroende av parternas vilja att genomföra sina åtaganden. Hela implementeringsprocessen utgår från att parterna vill genomföra sina åtaganden och fokuseras därför på att skapa och stödja incitament för detta genomförande. Om det däremot finns en bristande vilja hos en av avtalets parter att genomföra hållbarhetsåtagandena finns endast begränsade möjligheter för den andra parten att framtvinga ett genomförande av åtagandena efter att avtalet ratificerats.

I de fall en part inte genomför sina åtaganden är den enda bestraffning som kan användas risken att parten får negativ uppmärksamhet i samband med att en tvist inleds. Konflikter mellan avtalsparterna kopplade till implementering av hållbarhetsbestämmelserna hanteras främst genom dialog och konsultationer. Om en konflikt inte kan lösas genom konsultationer får en av parterna begära att en expertpanel sammankallas för att behandla frågan. Expertpanelen framställer en rapport som innehåller en redogörelse för sakförhållandena, tolkningen eller tillämpligheten av regler samt kan även innehålla förslag på lämpliga åtgärder. Genomförandet av åtgärdsplanen och uppföljningsinsatser övervakas av avtalets TSD-underkommitté. Detta betyder att den enda ”bestraffningen” för bristande efterlevnad av TSD-åtagandena är att bristerna uppmärksammas i

expertpanelsrapport, som kan leda till negativ opinion från den inhemska och internationella allmänheten, samt politisk påtryckning för att vidta åtgärder förslagna av expertpanelen. När sådan information finns tillgänglig för civilsamhällesorganisationer, media och allmänhet förväntas detta leda till offentlig debatt och opinionsbildande och därmed mynna ut i ett offentligt tryck på reformer. Tanken är att parterna ska ha incitament att undvika ett sådant skeende, och därmed ha starka incitament att genomföra sina åtaganden.[129]

Trots potentiella svagheter med en implementeringsmodell som inte ger möjlighet till att använda hårda straffåtgärder, bör värdet av TSD-kapitel inte underskattas. Kapitlet skapar förutsättningar till att bygga upp långsiktigt förtroende och samarbete mellan handelspartner med fokus på långsiktiga framsteg snarare än snabba lösningar. Detta är av särskilt betydelse för hållbarhetsåtagandena där ambitionen vanligen är att ta itu med strukturella problem som kräver komplexa reformer och gradvisa genomföranden. TSD-kapitlen innebär också att parterna förhindras att minska sina skyddsnivåer och att lämna internationella arbetsrättsliga och miljökonventioner.

Deltagande av civilsamhället

En intressant innovation inom den institutionella delen av kapitlet gäller strukturer för inkluderande och deltagande av civilsamhället (Domestic Advisory Group – DAG). I tidigare frihandelsavtalen regleras de i TSD-kapitlet. I Mercosuravtalet hanteras istället frågan i den politiska överenskommelsen som gäller för hela avtalet.[130] Syftet med denna avtalsmässiga konstruktion har varit att utöka DAG:s befogenheter utöver frågorna som täcks av TSD-kapitlet och att ge gruppen en möjlighet att framföra synpunkter även på andra delar av avtalet. Det konstaterades att bestämmelserna i avtalets andra kapitel, som till exempel jordbruks-, SPS- och SME-kapitlen, också kan innebära hållbarhetsimplikationer och att det därför är viktigt att DAG kan lämna kommentarer och förslag på skrivningar på dessa områden. Detta anser kollegiet vara en mycket positiv utveckling.

Effekter på social hållbarhet och mänskliga rättigheter

Sedan 1995 är det standard att inkludera en MR-klausul i EU:s avtal med tredje länder, inklusive i frihandelsavtal. MR-klausulen brukar vanligtvis inkluderas i det politiska ramavtalet, till vilket frihandelsavtalen kopplas. Klausulen kallas för en ”väsentlig bestämmelse” eftersom den gör det möjligt att häva eller bryta ett avtal, antingen helt eller delvis, under vissa omständigheter vid en överträdelse av mänskliga rättigheter.

---

[129] Denna fråga diskuteras även i synpunkter framförda av Jordens Vänner, Latinamerikagrupper och NordBruk/La Via Campesina.
[130] Enligt senaste versionen som kollegiet tagit del av.

Utöver det innehåller hållbarhetskapitlet en bestämmelse som kräver att partnerländerna uppfyller de grundläggande arbetsrättsliga konventionerna, som i sig utgör mänskliga rättigheter. Detta upplägg används även i EU:s avtal med Mercosur, där den väsentliga klausulen om skydd för mänskliga rättigheter, som handlar om generellt skydd för MR, finns i associeringsavtalet medan hållbarhetskapitlet i handelsdelen enbart fokuserar på mänskliga rättigheter kopplade till arbetsmarknaden. Detta går tillbaka till ambitionen att hållbarhetsfrågor som omfattas av TSD-kapitlet ska ha en tydlig koppling till handelsrelationen mellan parterna.

Effekter på sociala aspekter och arbete utifrån SIA

SIA:n analyserar föreningsfrihet, tvångsarbete, barnarbete och diskriminering på arbetsmarknaden i EU och i Mercosur-länderna och bedömer den potentiella effekten av avtalet i dessa frågor. SIA:n kommer fram till en bedömning att de arbetsrättsliga standarderna i Mercosur-länderna i princip är i linje med de som finns i länder med liknande utvecklingsnivå men skiljer sig åt mellan Mercosurländerna. Regelverket i länderna tenderar att följa internationella konventioner. Man har dock observerat en högre nivå av informellt arbete, som i sin tur kopplas till svag efterlevnad av det nationella regelverket och bristande kontroll i Mercosurländerna jämfört med EU. De sektoriella förändringarna avtalet medför förväntas ha begränsad direkt effekt på arbetsrättsliga standarder. Effekten på grundläggande standarder kommer i viss mån att bero på avtalets inverkan på storleken på den informella sektorn.

När det gäller avtalens inverkan på arbetsmarknaden bedömer SIA:n att sysselsättningsminskningarna i vissa tillverkningssektorer uppvägs av ökningar inom jordbruks- och livsmedelsproduktionssektorn. När det gäller löner ökar reallönerna något för både kvalificerade och outbildade arbetare i Argentina, Paraguay och Uruguay men blir opåverkade i Brasilien. Ökningen av reallöner för outbildade arbetstagare tyder på en positiv effekt när det gäller fattigdomsminskning, även om dess effekt är relativt liten.

SIA:n rekommenderar att åtgärder bör vidtas för att skydda arbetstagare i Mercosur. Några av rekommendationerna är att främja arbetsinspektionsprogram, strategier för lagligt arbete och föreningsfrihet samt reformer som verkar mot ökad informellt arbete. I SIA:n framgår också att Mercosurländerna bör arbeta med att utforma effektiva utbildnings- och omskolningsprogram för att öka rörligheten av arbetstagare i de mest drabbade industrisektorerna. Utjämningsprogram bör också övervägas för att bromsa ökande samhällsklyftor, främja jämlikhet och försäkra lika fördelning av frihandelsavtalets fördelar.

På EU-sidan rekommenderas ett antagande av åtgärder för tillbörlig aktsamhet (due diligence) på EU-nivå liksom att ett främjande av hållbart företagande (RBC).

Detta gäller även för europeiska företag som gör investeringar i Mercosur. EU bör också uppmuntra och stödja övervaknings- och efterlevnadsprogram för att ta itu med barnarbete, som ska utformas och genomföras i samarbete med Mercosurs regeringar och lokala civilsamhällsgrupper.

Effekter på mänskliga rättigheter enligt SIA

Analysen i SIA:n av avtalets potentiella påverkan på mänskliga rättigheter avhandlar rätten till en tillräcklig levnadsstandard, rätten att åtnjuta högsta uppnåbara fysiska och psykiska hälsa, ursprungsbefolkningarnas rättigheter och jämställdhet.

De måttliga ökningarna i BNP, inkomst och konsumtion som avtalet väntas generera i Mercosur bedöms kunna bidra till en generellt förbättrad levnadsstandard i Mercosurländerna. Situationen för ursprungsbefolkningarna har under de senaste åren förbättrats i Argentina och Paraguay, men har försämrats i Brasilien sedan 2014. Medan politiska ramar och lagstiftning för skydd av ursprungsbefolkningarnas rättigheter finns på plats i alla Mercosurländer, har betydande brister identifierats när det gäller efterlevnaden. En viktig aspekt i detta sammanhang är otillräcklig tillgång till rättslig prövning och bristen på adekvat tvistlösning.[131]

Den begränsade ökning av jordbruksproduktionen som väntas till följd av avtalet riskerar att påverka ursprungsbefolkningars rättigheter, särskilt markrättigheter, men dock inte i någon större utsträckning. SIA:n påpekar att situationen kring ursprungsbefolkningarnas rättigheter bör bevakas noga under och efter genomförandet av avtalet eftersom det finns brister i de institutionella ramverken som ska upprätthålla denna samhällsgrupps rättigheter. EU bör också uppmuntra europeiska investerare att samråda med ursprungsbefolkningsgrupper och beakta MR konsekvenser i sina konsekvensanalyser och i planering av investeringar.

Miljö och klimat i Mercosuravtalet

De miljöeffekter avtalet kan få beror till stora delar på ländernas nationella lagstiftning och ambitioner på miljöområdet, samt konsumenters och företags preferenser och initiativ. För att ge en bild av ländernas ambitioner på miljöområdet redovisas nedan en översiktlig bild av ländernas olika nivåer och åtaganden inom miljöområdet.

WTO listar 19 MEA:s med direkt koppling till handel. EU har ratificerat alla dessa, medan Uruguay ratificerat alla utom ett (Internationella avtalet om tropiskt timmer) och Brasilien alla utom två (Nagoyaprotokollet respektive FAO:s avtal om

[131] Dessa frågor diskuteras även i synpunkter framförda av Jordens Vänner, Latinamerikagrupper och NordBruk/La Via Campesina.

hamnstatsåtgärder). Paraguay har inte ratificerat sju av de listade avtalen medan Argentina inte ratificerat fem.[132] Vissa av dessa omfattar fiske och havsfrågor, vilket kan förklara varför Paraguay, som är en inlandsstat, inte är part i dessa.

För att möjliggöra jämförelser av länders miljöarbete presenteras i SIA:n ett index som utvärderar länders miljöarbete inom områdena vattenresurser, fiske, biologisk mångfald, skog, klimat och energi (Environmental Performance Index). Resultaten har förändrats sedan den preliminära SIA:n, då denna baserades på data från 2016 och det i den slutgiltiga SIA:n baseras på 2018 års data. Uruguay hamnar på 47:e plats i rankingen, Brasilien på 69:e plats, Argentina på 74:e medan Paraguay hamnar på 105:e. Det finns inget gemensamt mått för EU-länderna, men av de 30 högst rankade länderna tillhör 23 EU/EES.[133] EU:s medlemsstaters miljöprestanda bedöms därför vara betydligt högre än Mercosurländernas.[134]

Alla avtalets parter har ratificerat Parisavtalet. De ambitioner som hittills aviserats från EU och Mercosurländerna skiljer sig dock kraftigt åt. EU har gemensamma åtaganden inom Parisavtalet, där olika ansvar fördelas på respektive medlemsstat. Mercosurländerna har däremot egna nationella åtaganden som skiljer sig åt i ambitionsnivå. För att få en bild av ländernas olika ambitionsnivå presenteras deras åtaganden i Parisavtalet nedan.

Ländernas åtaganden i Parisavtalet

EU har i dagsläget aviserat att man avser att minska sina utsläpp med 40 procent 2030 jämfört med 1990 års nivå.[135] Dessa åtaganden kommer dock mest troligt att skärpas under 2020. Brasilien är ett av få utvecklingsländer som aviserat *absoluta* utsläppsminskningar. Landet har hittills åtagit sig att minska sina utsläpp med 37 procent 2025 jämfört med 2005, samt med 43 procent till 2030.[136] Detta motsvarar 76 respektive 58 procents utsläppsökningar jämfört med 1990 om utsläpp för markanvändning och skogar exkluderas.[137] Man har utöver de utlovade utsläppsminskningarna aviserat att man ska ha förhindrat all illegal avskogning 2030 samt återbeskoga 12 miljoner hektar fram till samma årtal.

---

[132] Se SIA sid 69 för en mer utförlig genomgång av vilka avtal dessa är.
[133] https://epi.yale.edu/epi-results/2020/component/epi
[134] Ytterligare information om Mercosurländernas miljöprestanda och miljöregleringar finns på sidorna 70-86 i SIA.
[135] EU:s officiella NDC: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC.pdf
[136] Brasiliens officiella NDC: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf
[137] https://climateactiontracker.org/countries/brazil/

Argentina har aviserat att man avser att minska sina utsläpp med 15 procent jämfört med ett business as usual-scenario.[138] Man har även aviserat att ambitionerna kan ökas om internationell finansiering kan säkras. I detta fall åtar man sig 30 procents utsläppsminskningar jämfört med business as usual-scenariot. Detta motsvarar utsläppsökningar på 80 respektive 38 procent jämfört med år 1990 om markanvändning och skogar exkluderas.[139] Uruguay har aviserat att man ska minska utsläppsintensiteten i förhållande till BNP med 25 procent till 2030, men är villiga att öka detta till 40 procent om man får finansiellt stöd. Man har också ett antal specifika mål inom köttindustrin, samt inom avfall.[140] Paraguay har aviserat att man ska minska sina utsläpp med 20 procent till 2030 jämfört med ett referensscenario.[141] Detta beror delvis på möjligheterna att få internationellt stöd.

Miljöeffekter av Mercosuravtalet

Mercosuravtalet kommer att påverka de båda avtalsparternas ekonomier, vilket i sin tur kommer att få effekter på olika miljöaspekter. Eftersom syftet med avtalet är att kunna nyttja de båda parternas komparativa fördelar på ett bättre sätt så kommer ekonomierna som en följd både att växa och deras struktur förändras.

SIA:n analyserar både direkta och indirekta effekter som avtalet kan få på olika miljöaspekter samt kopplingen mellan avtalet och multilaterala miljöavtal. Detta genomförs genom att modellera scenarier i en så kallad allmän jämviktsmodell (*Computable General Equilibrium).* Modellen baseras på underliggande data från 2011 vilket kan medföra att resultaten inte till fullo reflekterar dagens förutsättningar. I den slutliga SIA:n har modellen till vissa delar anpassats för att bättre återspegla förutsättningarna i världsekonomin i dagsläget och även inkluderat väntade policyförändringar inom miljöområdet fram till 2032. Modelleringen visar hur ett antal ekonomiska faktorer i de olika länderna påverkas av avtalet, däribland effekter på produktion, export och import. Två scenarion analyseras, ett mer konservativt och ett mer ambitiöst.[142] Inget av dessa reflekterar dock det verkliga utfallet perfekt. Båda scenarierna bedömer effekter för år 2032, och jämför effekterna med ett avtal mot ett referensscenario utan ett avtal.

---

[138] Argentinas officiella NDC: https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Argentina/1/Argentina%20INDC%20Non-Official%20Translation.pdf

[139] https://climateactiontracker.org/countries/argentina/

[140] Uruguays officiella NDC: https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Uruguay/1/INDC%20Uruguay%20(English-unofficial%20translation).pdf

[141] Paraguays officiella NDC: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Paraguay%20First/Documento%20INDC%20Paraguay%2001-10-15.pdf

[142] Se sid 22-26 i SIA för en detaljerad beskrivning av scenarierna.

Effekter på samlade växthusgasutsläpp

Resultaten från modelleringarna i SIA:n visar de effekter avtalet har på växthusgasutsläpp för respektive land samt för länder som inte är parter till avtalet. Resultaten ska tolkas som den förändring av växthusgasutsläpp som sker år 2032 jämfört med om avtalet inte funnits. I tidigare versioner av SIA:n ingick inte utsläpp av metan och dikväveoxid. Dessa har nu adderats till resultaten, varför avtalets sammanlagda effekter på växthusgaser förändrats i den slutgiltiga SIA:n jämfört med tidigare versioner.

För EU bedöms avtalet sammanlagt leda till lägre växthusgasutsläpp år 2032 jämfört med om avtalet inte funnits. Utsläppen i EU bedöms vara 0,02 (konservativa scenariot) och 0,01 (ambitiösa scenariot) procent lägre med ett avtal jämfört med om avtalet inte funnits. Detta beror främst på att jordbrukssektorn förväntas minska till följd av avtalet och därmed även utsläppen från sektorn.

Brasilien är det land som bedöms få störst procentuella utsläppsökningar med 0,79 och 1,15 procent högre utsläpp för respektive scenario. Argentina bedöms få 0,67 och 0,99 procent högre utsläpp för respektive scenario. Även Uruguay och Paraguay bedöms få ökade utsläpp jämfört med om avtalet inte funnits, mellan 0,52 och 0,87 procent för Uruguay och mellan 0,06 och 0,14 procent för Paraguay. Utsläppen i resten av världen, det vill säga för länder som ej är parter till avtalet, bedöms minska med 0,01 respektive 0,02 procent.

Detta innebär att de sammanlagda utsläppsförändringarna avtalet leder till för avtalets parter uppgår till en ökning av växthusgaser med 10,8 respektive 17 miljoner ton i de två olika scenariona.[143] Den senare siffran överstiger Sveriges industris totala utsläpp under 2018 som då var 16,7 miljoner ton. Avtalets effekt på de globala utsläppen bedöms dock bli lägre eftersom utsläppen i resten av världen bedöms minska som en följd av avtalet. De totala utsläppen i världen bedöms vara 3,2 respektive 1,8 miljoner ton högre år 2032 jämfört med om avtalet inte funnits på plats.

Modelleringarna som ligger bakom dessa beräkningar tar inte till fullo hänsyn till en möjlig ökad teknologispridning och det är oklart från SIA:n vilka klimatstyrmedel som modelleringen innefattar. Detta innebär att siffrorna skulle kunna överskatta de utsläpp avtalet leder till. Å andra sidan innefattar modelleringarna inte potentiella utsläpp från förändrad markanvändning och avskogning, vilket skulle kunna innebära att utsläppen underskattas. I SIA:n görs bedömningen att avtalet endast kommer att ha en begränsad påverkan på

[143] Kollegiets egna beräkningar baserat på SIA. I SIA tabell 24 redovisas att de globala utsläppen bedöms vara oförändrade vid en redovisning av procentuella effekter ned till två decimaler. Kollegiets beräkningar av globala utsläppseffekter är således mindre än sådana procentuella förändringar.

avtalsparternas möjlighet att uppnå sina nu uppsatta mål inom Parisavtalet. Dessa länders mål har dock bedömts otillräckliga för att målen om att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 eller 2 grader.[144]

Effekter på andra miljöaspekter

Utöver att avtalet kan få effekter för utsläpp av växthusgasutsläpp kan avtalet även innebära en påverkan på andra miljöaspekter såsom effekter på biologisk mångfald, avskogning, luftkvalitet, vattenkvalitet, fiske, avfall och utsläpp av miljöskadliga ämnen. I den slutgiltiga SIA:n har avtalets effekter på dessa områden adderats eller utvecklats jämfört med den preliminära SIA:n.

En av de aspekter som ett flertal intresseorganisationer, däribland Jordens Vänner, Nordbruk och Latinamerikagrupperna uttryckt oro över är ökad avskogning som kan leda till ett antal miljöproblem. Några varor som framförallt kan påverka avskogningen och där marknadstillträdet ökar i samband med avtalet är jordbruksvaror såsom sojabönor, kött och biobränslen. I SIA:n framgår att avtalet bedöms leda till att produktionen av dessa varor ökar, i framförallt Brasilien och Argentina, medan produktionen av dessa förväntas minska i EU. Den ökade produktionen i dessa länder kan innebära att mer mark tas i anspråk vilket ökar risken för avskogning och därmed negativa miljöeffekter. Riskerna förstärks av att Brasilien, Paraguay och Argentina alla ligger bland de tio främsta länderna när det gäller årlig avskogning, där Brasilien för tidsperioden 2010-2015 i genomsnitt per år avskogat 984 000 hektar, Paraguay avskogat 325 000 hektar och Argentina avskogat 297 000 hektar. Sedan 2015 har Brasilien dessutom genomfört reformer som ytterligare ökar risken för avskogning. Under samma period har EU årligen ökat skogsarealerna med 367 000 hektar i genomsnitt.

Den slutliga effekten som avtalet har på avskogning i Mercosurländerna påverkas dock av den lagstiftning som finns på plats eller kommer att finnas på plats i länderna samt hur den efterlevs. I SIA:n lyfts att trenden kring avskogning i Brasilien och Argentina är bekymmersam, men att båda länderna har stor potential att intensifiera sin produktion och därmed kunna producera mer utan att ta nya marker i anspråk. Om så sker beror dock främst på ländernas nationella lagstiftningar och initiativ. Dock kan även EU:s politik kring avskogning påverka, både inhemskt men också i tredje land beträffande de regler som påverkar importerade varor. Ett exempel på en sådan är förnybartdirektivet,[145] som bland annat reglerar att bränslen som kan ha bidragit till avskogning inte får räknas som förnybara. Kopplat till dessa frågor efterlyser Naturvårdsverket i sitt remissvar att

[144] Se bedömning gjord av bland annat Climate Action Tracker över Brasiliens, EU:s och Argentinas NDC:er. https://climateactiontracker.org/countries/brazil/ https://climateactiontracker.org/countries/eu/ https://climateactiontracker.org/countries/argentina/

[145] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

Sverige fortsatt bör stödja och bidra till kapacitetsutveckling inom miljöpolicyfrågor och miljötillsynsfrågor i allmänhet och hållbar markanvändning samt stärkt biologisk mångfald i synnerhet. Naturvårdverket lyfter även vikten med att stödja EU i arbetet med att skapa mer kraftfulla och tydliga EU instrument som styr mot mer hållbar import, där bland annat gränsjusteringsmekanismer och skärpta hållbarhetskriterier för biobränslen föreslås. Naturvårdverkets förslag är i stora delar i linje med rekommendationerna i SIA:n, där vikten med en mångfacetterad strategi för genomförandet av TSD åtagandena betonas. Kollegiet delar Naturvårdsverkets bedömning att produktregleringar som styr mot mer hållbar import och gäller produkter oavsett ursprung är en mer framkomlig väg än separata regler inom frihandelsavtal. Skogsstyrelsen anser i sitt remissyttrande att det är bra att avtalet adresserar avskogningsproblematiken, samt att man ska samarbeta inom hållbart skogsbruk. Man ställer sig dock frågande till hur detta samarbete ska se ut i praktiken då EU och dess medlemsstater och Mercosurländerna tillhör helt olika grupperingar kring dessa frågor.

De förändrade produktions- och handelsmönstren för jordbruksvaror kommer också förändra utsläpp, markanvändning och användning av bekämpningsmedel. Producenter i Mercosurländerna använder bekämpningsmedel i högre utsträckning än EU:s producenter, vilket talar för att de negativa miljökonsekvenser som användning av bekämpningsmedel kan medföra kommer att öka på grund av avtalet. I SIA:n framgår att trenden i EU går mot minskad användning av bekämpningsmedel, medan mängden bekämpningsmedel ökar i Mercosurländerna. I Mercosurländerna finns dessutom skattenedsättningar för både bekämpningsmedel och gödsel. Samtidigt använder EU:s producenter mer gödsel i genomsnitt än vad producenter i Mercosurländerna använder. Avtalets effekter kan därför bli att mängden bekämpningsmedel som används i världen ökar, medan mängden gödsel minskar.

Avtalet kan också få effekter på vattenanvändning och vattenkvalitet i Mercosurländerna. I SIA:n framgår att den ökade jordbruksvaruproduktionen kan leda till problem förknippat med ökad vattenanvändning och ökade föroreningar om inte tillräckliga verktyg och regler för att hantera detta finns på plats. Bristen på korrekt prissättning av vatten samt den ökade användningen av bekämpningsmedel nämns som några faktorer som förstärker detta. För luftföroreningar bedömer SIA:n att avtalet inte kommer leda till bekymmersamma negativa effekter, även om vissa lokala ökningar av utsläpp kan ske. I SIA:n bedöms att avtalet inte kommer att leda till några större effekter på avfall i Mercosurländerna, både som en följd av att den begränsade effekten avtalet bedöms ha på avfallsintensiva sektorer samt eftersom Mercosurländerna haft en positiv trend över sin avfallshantering de senaste åren.

3.10.2 Kollegiets kommentarer på inkomna yttranden

Kemikalieinspektionen: I sitt remissvar lyfter Kemikalieinspektionen formuleringar om åtaganden i artikel 13 k) i hållbarhetskapitlet, där parterna åtar sig att arbeta tillsammans för en sund hantering av kemikalier och avfall. Detta skiljer sig från motsvarande samarbetsbestämmelser inom andra hålbarhetsområden, där begreppet ”hållbar hantering” används istället. Därför anser Kemikalieinspektionen att en sådan svagare formulering kan leda till en risk att parterna inte kommer att beakta hållbarhetsfrågor när det gäller samarbete kring kemikaliefrågor. Enligt kollegiets bedömning kan en sådan risk betraktas som liten eftersom hela bestämmelsen (artikel 13 k) är placerad i kapitlet om handel och hållbar utveckling och har därmed hållbarhet som ett övergripande mål och tolkningsprincip. Det vore därför mycket svårt för parterna att tillämpa artikeln utan att ta hänsyn till hållbarhet.

Naturvårdsverket skriver i sitt remissvar att det är av särskild vikt att Sverige fortsatt bidrar med stödjande åtgärder inom kapacitetsutveckling inom miljöfrågor i allmänhet och kring hållbar markanvändning och avskogning i synnerhet. Man betonar vidare att en viktig del inom kapacitetsuppbyggnad för hållbart nyttjande av biologisk mångfald är att säkerställa tillräcklig kontroll för att förhindra illegal skogsavverkning, illegal handel, smuggling, tjuvjakt och olaglig växtinsamling. Detta särskilt sedan det i Brasilien enligt frivilligorganisationen TRAFFICs rapport ”Wildlife Trafficking in Brazil” sker miljontals illegala försäljningar av vilda djur. Naturvårdsverket efterlyser därför åtgärder som kan förhindra detta, exempelvis genom uppbyggnad av tullmyndigheters funktioner och korruptionsförebyggande arbete.

3.10.3 Slutsatser

Först bör det noteras att SIA:n publicerades efter att förhandlingarna var slutförda vilket anses vara negativt då det gör det svårt att inkorporera slutsatserna och rekommendationerna i avtalet.

Överlag följer hållbarhetskapitlet EU:s etablerade modell för utformning av hållbarhetskapitel både när det gäller ambitionsnivå och struktur. De hållbarhetsåtaganden som återfinns i Mercosuravtalets TSD-kapitel är minst lika långtgående som i EU:s andra frihandelsavtal och i viss mån även mer långtgående. Ett exempel är att Domestic Advisory Groups ges bredare befogenheter att delta i implementering av avtalet samt att åtaganden inom ett flertal sakområden. Socio-ekonomiska effekter av avtalet har analyserats av den SIA som EU-kommissionen låtit genomföra och där lyfts att avtalet kan få en positiv effekt på fattigdomsbekämpning i Mercosur med rätt sorts sociala reformer. Enligt samma SIA framhålls även vikten av att noga bevaka ursprungsbefolkningens rättigheter som riskerar att drabbas negativt av avtalet. Där spelar åtgärder för tillbörlig

aktsamhet (due diligence) och främjande av hållbart företagande (RBC) en viktig roll.

Det är svårt att dra långtgående slutsatser kring de miljöeffekter avtalet kan få eftersom det till stora delar beror på nivån på ländernas nuvarande och kommande lagstiftning och ambitioner på miljöområdet, samt konsumenters och företags preferenser och initiativ att konsumera och producera på ett miljömässigt hållbart sätt. De slutsatser som kan dras från analysen i SIA:n är dock att avtalet mest troligt kommer att leda till en ökning av växthusgasutsläpp jämfört med om avtalet inte funnits. Bilden kan dock se annorlunda ut om avtalet leder till att nya tekniker tas fram och sprids samt om nya skarpare styrmedel introduceras i länderna. Eftersom avtalet innebär en ökad produktion av jordbruksvaror i Mercosurländerna finns också en risk att större landarealer tas i anspråk, och om det inte finns tillräcklig lagstiftning på plats kan detta leda till en ökad avskogning, ökade föroreningar av vatten samt en ökad användning av bekämpningsmedel. Vilken effekt EU:s import och export får på olika miljöaspekter i Mercosurländerna påverkas också av regleringar av produktion och produkter inom EU, samt kan påverkas av regleringar kring import.

Slutligen ska det sägas att strukturen kring samarbete inom hållbarhetsområdet som upprättas i samband med avtalet har goda möjligheter att skapa förutsättningar för förbättrade åtgärder inom både det sociala- och miljöområdet. Hur mycket som kan åstadkommas genom detta samarbete beror dock på parternas vilja och initiativ.

3.11 Små och medelstora företag

Det är andra gången, utöver avtalet med Japan, som EU har inkluderat ett kapitel om små och medelstora företag (SME) i ett av sina färdigförhandlade frihandelsavtal. Däremot har frågan drivits i flera andra förhandlingar de senaste åren. Texten som togs fram under TTIP-förhandlingarna har blivit en mall för EU:s SME-kapitel. Införandet av specifika SME-bestämmelser i frihandelsavtalet tjänar till att lyfta fram dessa företags betydelse för den svenska och europeiska ekonomin som viktiga leverantörer av produkter och tjänster samt som jobbskapare. Det är viktigt att främja SME:s användning av frihandelsavtal och erkänna de unika utmaningar som vissa SME kan möta när de vill utnyttja ett frihandelsavtal.

Förutom att hänvisa till SME:s genomgående i avtalet syftar ett särskilt SME-kapitel till att små företag får tillgång till information om vad som krävs för att få marknadstillträde. Vidare syftar ett specifikt SME-kapitel till att hjälpa små företag att dra full nytta av handelsavtalet genom en lämplig institutionell struktur, kopplad till avtalet i stort. I ett frihandelsavtal finns det många skrivningar som gynnar små och medelstora företag men denna analys fokuserar endast på de artiklar som sätts ut i SME-kapitlet.

3.11.1 Analys av utfallet

SME-kapitlet i Mercosur avtalet är fyra sidor långt och mycket likt SME-kapitlet i Japan-avtalet. Enda skillnaden är åtaganden om webbportalen för EU-Japan centret för industriellt samarbete som inte återfinns i Mercosuravtalet, vilket hade varit önskvärt. SME-kapitlet etablerar en institutionell mekanism med två huvudsakliga syften. Det första är att tillgängliggöra information som SME behöver för att utnyttja handelsavtalet (exempelvis gällande bestämmelser, förfaranden, tullsatser och ursprungsregler). Det andra är att se till att EU och Mercosur båda upprättar kontaktpunkter för att övervaka avtalet ur ett SME-perspektiv och tillgodose små och medelstora företags behov. Utöver detta ska en SME-koordinator på varje sida också utses för att hjälpa till att identifiera ytterligare sätt för mindre företag att dra nytta av avtalet. Enligt avtalet ska parterna också inrätta en elektronisk databas som innehåller övergripande information om handel, tullar och tullprocedurer i allmänhet.

På samma sätt som i SME-kapitlet i avtalet med Japan står det endast att informationen som publiceras på websidorna om möjligt ska vara på engelska, något starkare skrivningar i detta avseende hade varit önskvärt. Vidare står det att det ska innehålla information som parterna tycker är relevant, vilket gör att publicering i portalen av information inte blir bindande. Det optimala vore om texten i avtalet var skarpare och hänvisade till olika tekniska regler som appliceras på produkterna, men det är osannolikt att detta kommer ske.

Det är ett svenskt intresse att frihandelsavtal bidrar till regeltransparens, något som genom skapandet av en internetportal gör. Sverige bör eftersträva att Mercosurländerna får samma höga grad av regeltransparens som EU har i sin Trade Helpdesk (framtida Access to Market).

Positiva effekter av informationen till SMEs, och andra företag, som kan komma att ges på portalen är svår att uppskatta. Det beror på hur parterna tolkar och implementerar avtalet på denna punkt. En ambitiös tolkning skulle vara önskvärd då problemen med att komma in på exportmarknader ofta handlar om just bristen på information och transparens. Att ha informationen samlad på ett ställe är också något som sparar resurser för företag.

Positiva effekter av avtalet generellt är bättre informationstillgänglighet för svenska företag som vill handla med Mercosur, inte minst för de små- och medelstora som ofta saknar resurser för att tackla existerande tariffära och icke-tariffära handelshinder. Konkret och tydlig information till företag om tullar och handelsprocedurer samt kontaktpunkter till relevanta myndigheter kommer vara till stor nytta för svenska företag som vill in i Mercosurländerna. Detta gäller särskilt om de är SMEs som nyligen börjat handla med regionen och därmed är i stort

behov av förutsägbarhet och tydlig information. Liksom i Japanavtalet kan SME-avsnittet inte bli föremål för tvistlösning vilket försvårar efterlevnaden av kapitlet.

För att implementera åtaganden i SME-kapitlet behöver inte EU göra något, då EU redan uppfyller åtagandena i avtalet med sin Trade Helpdesk Database (framtida Access to Market). Mercosurländerna däremot måste sätta upp en handelsportal med väsentlig information och länkar till relevanta myndigheter. Det åligger på Mercosurländerna att göra investeringar både finansiellt och med resurser från olika myndigheter för att skapa och upprätthålla denna portal. Kapitlet inrättar också en samordningsgrupp för SME där både EU och Mercosur är representerade. Samordningsgruppen ska upprätta en arbetsplan för att utföra de ovan nämnda uppgifterna. Det kommer att sammanträda en gång per år och rapportera om sin verksamhet till associeringskommittén.

3.11.2 Slutsatser

SME-kapitlet i EU–Mercosur-avtalet är främst fokuserat på att öka transparensen av information och därmed indirekt hjälpa små och medelstora företag i regionerna. Detta är mycket positivt speciellt i en region som Mercosur där tillgång på information är ett betydande problem för företag. Många av skrivningarna sätter ut en ambition snarare än bindande bestämmelser, vilket gör att hur parterna väljer att tolka och implementera artiklarna får stor inverkan på eventuella positiva effekter av kapitlet. Trots att det är mycket positivt att inkludera ett separat SME-kapitel i frihandelsavtal skulle en önskvärd utveckling vara att ha ett uttalat SME-perspektiv genomgående i alla kapitel i avtalet. Det hade varit önskvärt om kapitlet även fokuserade på att bemöta och hantera effekter som avtalet kan komma att få för mindre företag i olika branscher.

4 Slutsatser

Att parterna efter 20 års förhandlande lyckats komma till en överenskommelse måste ses som ett stort framsteg i en tid då många länder sluter sig inåt. Avtalet är betydande både på grund av den potential som Mercosur har som marknad samt att avtalet kan bidra till ökad diversifiering av EU:s handel och värdekedjor. De förmodade ekonomiska effekterna av avtalet på Sverige som helhet är dock generellt sett begränsade, även om analysen pekar på att enskilda sektorer och varor kan se större effekter.

Avtalet har inte samma djup och ambitionsnivå som Ceta eller Japanavtalet, något som det heller inte är rimligt att räkna med givet Mercosurländernas förda handelspolitik, utvecklingsgrad och att det handlar om en förhandling med ett befintligt regionalt handelsblock. När det gäller de kapitel som ingått i analysen är den relativt låga ambitionsnivån i avtalet tydlig. På alla sakområden saknas skrivningar som vanligtvis finns med i de frihandelsavtal där EU är part eller så är artiklarna mjukare och icke-bindande. En annan förklaring är att förhandlingarna pågått under nästan 20 års tid och att vissa delar kan ha varit färdigförhandlade sedan länge.

En konsekvens av ett avtal med mer mjuka skrivningar och fokus på dialog och samarbete är att effekterna av avtalet påverkas av hur ambitiöst parterna väljer att tolka skrivningarna och hur väl de implementeras när avtalet är på plats. Även när det gäller att undvika negativa konsekvenser av avtalet är det tydligt att det till stor del kommer att bero på nuvarande och framtida nationell lagstiftning och efterlevnaden av denna. Avtalet utgår från att parterna vill genomföra sina åtaganden och fokus läggs på att skapa och stödja incitament för genomförandet. Att avtalet skapar förutsättningar för vidare samarbete och dialog på områden där parterna står långt ifrån varandra är ett steg i rätt riktning. På vissa områden hade det varit önskvärt med ökad transparens, tillexempel gällande de adhoc-arbetsgrupper som skapas i dialogkapitlet. Om arbetsgrupperna hade ålagts att offentliggöra utförliga rapporter hade allmänheten och civilsamhället fått mer insyn och kunnat bidra med värdefull kunskap. Det hade troligen också ökat incitamenten för både EU och Mercosur att faktiskt leverera resultat av dialogerna.

Under förhandlingarna har det varit ett stort fokus på hållbarhet och huruvida det går att säkerställa att hållbarhetsåtaganden efterlevs. Hållbarhetskapitlet i Mercosuravtalet följer en incitamentsbaserade struktur, i linje med EU:s andra frihandelsavtal. Trots potentiella svagheter med en implementeringsmodell som inte ger möjlighet till att använda hårda straffåtgärder, bör värdet av TSD-kapitlet inte underskattas. Kapitlet skapar förutsättningar att bygga upp långsiktigt förtroende och samarbete mellan handelspartners med fokus på långsiktiga framsteg snarare än snabba lösningar. Detta är av särskild betydelse för

hållbarhetsåtagandena där ambitionen vanligen är att ta itu med strukturella problem som kräver komplexa reformer och gradvisa genomföranden.

Flera av de synpunkter som kommit in från intressenter berör frågan om avtalet ökar risken för att varor från Mercosur, som innehåller höga halter av bekämpningsmedel eller som kommer från avskogad mark, kommer in på EU:s marknad. Här kan kollegiet konstatera att alla importerade livsmedel fortsatt måste uppfylla EU:s standarder för livsmedelssäkerhet och att det går att hålla produkter borta från marknaden i fall där de relevanta vetenskapliga beläggen för produktens säkerhet är osäkra, i enlighet med försiktighetsprincipen. När det gäller varor från avskogad mark regleras detta på vissa plan utanför frihandelsavtalet, tillexempel genom EU-interna regler i timmerförordningen som på EU:s inre marknad förbjuder handel med timmer eller trävaror som härrör från olaglig avverkning. Även förnybarhetsdirektivet är relevant i detta avseende då det bland annat reglerar att bränslen som kan ha bidragit till avskogning inte får räknas som förnybara.

I några av de inkomna synpunkterna framförs att avtalet leder till ett förbättrat marknadstillträde för jordbruksvaror från Mercosur utan att motsvarande krav som gäller för EU:s produktion också ställs på varor från Mercosur. Även om utgångspunkten för regler som gäller för import hittills har varit att reglera varornas egenskaper och inte produktionsmetoder, kan det finnas produktionsrelaterade frågor som är motiverade att reglera ur ett hållbarhetsperspektiv. En viktig fråga för framtida analys är därför om, och i så fall vilka, skillnader i produktionsmetoder som skulle kunna hanteras effektivt genom att krav ställs på importerade varor utan att bidra till ökad protektionism eller stå i strid med WTO-regelverket. Att börja införa sådana typer av krav i ett frihandelsavtal skulle innebära att det bara kommer gälla för varor med ursprung i de specifika länderna. Detta tyder på att lösningar på denna problematik ligger utanför ramen för ett bilateralt frihandelsavtal. Produktregleringar som styr mot mer hållbar import och gäller produkter oavsett ursprung är då en mer framkomlig väg än separata regler inom frihandelsavtal.

Slutligen kan det konstateras att den konsekvensanalys, SIA, som Kommissionen låtit genomföra är ett viktigt verktyg för att utvärdera avtalets möjliga effekter och ge rekommendationer hur dessa kan hanteras. I fallet med Mercosuravtalet publicerades den dock efter det att avtalet var färdigförhandlat vilket har gjort det svårt att ta hänsyn till SIA:ns slutsatser i avtalstexten. Att en SIA publiceras i god tid innan avtalet är färdigförhandlat är önskvärt i framtida förhandlingar.

5 Bilagor

5.1 Bilaga I - Prioriterade varor

Tabell 7. Prioriterade varor

Industrivaror	Jordbruksvaror
Kemivaror, särskilt läkemedel	Kött, Kyckling
Motorfordon samt delar och tillbehör	Kaffe
Papper och papp	Frukt
Järn och stål	Vin
Maskiner och apparater särskilt för utrustning för telekommunikation	Socker
Koppar	Bioetanol
	Mejerier
	Förädlade livsmedel
	Vodka
	Vegetabiliska oljor

5.2 Bilaga II – Detaljerat innehåll i avtalets kapitel

5.2.1 Ursprungsregler

Kapitlet innehåller följande:

Sektion A

- Ursprungsprotokollet är utformat enligt EU-standard.
- Bilateral kumulation mellan parterna
- Definitionerna av helt framställda produkter är i linje med EU-standard
- Toleransregeln ligger på 10 procent av värdet i förhållande till ex-Works priset vilket är EU-standard Ingen generell tolerans i vikt vilket nyare EU-avtal brukar innehålla för vissa produkter
- Listan för otillräcklig bearbetning är också enligt EU-standard
- Bokföringsmässigt särskiljande av material är möjligt, inte för färdiga produkter dock
- Territorialprincipen slår fast att all bearbetning måste ske inom frihandelsområdet och ifall varor lämnar frihandelsområdet måste det kunna demonstreras att det är samma varor som lämnade ifall de returneras;
- Splittring av försändelser i tredje land är tillåtet om det sker under övervakning av tullmyndighet (non-alteration);
- Oklart vad resultatet är för tullrestitution. Ursprungsregelprotokollet nämner inget om detta. Troligen ett förbud mot tullrestitution då det endast är i mer moderna avtal som detta tillåts;

Sektion B

- Ett ursprungsbevis lämnas i formen av ett *statement of origin* där varje part bestämmer utifrån sin lagstiftning vilka företag som kan ställa ut ett *statement*. Mercosur har under en övergångsperiod möjlighet att använda sig av ursprungscertifikat.

5.2.2 SPS

Kapitlet innehåller följande:

SPS-kapitlet

- När avtalet träder ikraft ska parterna skriftligen meddela varandra vilka deras behöriga myndigheter (art. 5) på SPS-området är (inkl. arbetsfördelningen mellan dem), d.v.s. de som är ansvariga för genomförande av kapitlet.
- Till de allmänna skyldigheterna (art. 6) hör att parterna ska behandlas som en enhet (”single entity”) vilket är en för EU viktig princip så att importvillkoren är samma för hela EU. SPS-åtgärderna ska tillämpas proportionerligt utan godtycklig diskriminering och inte utgöra förtäckta handelshinder. Vidare ska de processer som slås fast i kapitlet följas utan dröjsmål (”undue delays”) och information som begärs ska vara nödvändig för godkännande-, inspektions- och kontrolländamål. Avgifter för importprocedurer ska vara rättvisa i förhållande till avgifter för liknande inhemska produkter eller från andra WTO-medlemmar” och aldrig högre än den faktiska kostnaden. Artikeln tar även upp övergångsperioder för ändrade SPS-importkrav. Slutligen åtar sig parterna att avsätta nödvändiga resurser för att implementera SPS-kapitlet.

- En rad handelsförenklande åtgärder (art. 7) föreskrivs.

    - (A) Godkännande av anläggningar för export av animalier ska kunna ges utan föregående inspektion när importlandet har godkänt exportörens officiella kontrollsystem och denne listat anläggningar (s.k. pre-listing, d.v.s. kontrollansvaret läggs på behöriga myndigheter i exportlandet).[146]
    - (B) Mjuka skrivningar om SPS-importkontroller: parterna ska, när lämpligt är, komma överens om att förenkla kontrollerna och minska kontrollfrekvensen.
    - (C) Förenkling av import- och godkännandeprocedurer: givet att Mercosur inte kommit lika långt som EU i sin integrationsprocess

[146] En tidsfrist samt transparenskrav knyts dessutom till proceduren.

åtar sig Mercosur att göra sitt bästa för att gradvis införa ett för länderna gemensamt frågeformulär, intyg och en lista av godkända anläggningar. Vidare ska Mercosur göra sitt bästa för att harmonisera importkrav, hälsointyg och importkontroller.

- På begäran åtar sig parterna att undersöka om alternativa SPS-åtgärder (art. 8), undantagsvis, uppfyller skyddsnivån. Vidare finns en skrivning om ekvivalens (art. 9), d.v.s. om bestämmande av likvärdighet mellan SPS-åtgärder vad gäller skyddsnivå, och en underkommitté ska arbeta fram en procedur för erkännande av ekvivalens som grundas på ett WTO-beslut om operanationalisering av ekvivalens enligt WTO:s SPS-avtal.
- Parterna har kommit överens om att tillämpa regionalisering (art. 10), dvs. tillåta import från områden som är fria från djursjukdomar eller växtskadegörare även om landet i övrigt är drabbat, och bygger vidare på bestämmelserna i WTO:s SPS-avtal med bland annat tidsfrister och konsultationer.[147] I en särskild bilaga finns mer detaljerade bestämmelser. Underkommittén för SPS-kapitlet ges mandat att vidareutveckla proceduren.
- Informationsutbyte och transparens (art. 11 och 12). Parterna åtar sig att på begäran och inom 15 arbetsdagar lämna information om bland annat SPS-procedurer och förväntade tidsramar, importvillkor för specifika produkter inkl. intyg, status för godkännande av specifika produkter, SPS-åtgärdens koppling till internationella standarder samt även tillgänglig information som en SPS-åtgärd grundas på enligt försiktighetsprincipen. Kontaktpunkter ska utses i varje part för notifieringar om allvarliga eller icke allvarliga SPS-risker och annat informationsutbyte.
- Konsultationer (art. 13) kan hållas om SPS-åtgärder som bedöms vara oförenliga med kapitlet. Dessa kan ske via epost, video eller ljudkonferens och anteckningar därifrån ska godkännas av båda parter. Vidare finns bestämmelser om nödåtgärder (art. 14).
- Parterna ges rätt att företa systeminspektioner av det officiella kontrollsystemet (art.15) hos den andra parten. Tidsramar för inspektioner samt uppföljande korrespondens slås fast, något som är viktigt då det inte sällan drar ut på tiden.[148]
- Parterna ska främja samarbetet i alla multilaterala fora (art. 16), främst de tre systrarna.[149] SPS-kapitlets underkommitté ska användas för samarbetet.

---

[147] Begreppen ”zoning” och ”compartmentalization” erkänns och parterna åtar sig att tillämpa dem i enlighet med WTO-beslut samt relevanta rekommendationer, standarder och vägledningar från OIE och IPPC.
[148] Kostnaderna för inspektionen ska bäras av den inspekterande parten
[149] Codex Alimentarius, IPPC och OIE.

Vidare åtar sig parterna att stärka samarbetet (art. 17) för att implementera SPS-kapitlet (inom kapitlets ramar).[150]

- En underkommitté för SPS-frågor skapas (art. 18). Den ska träffas minst en gång om året (elektroniskt går bra) och består av representanter för parterna med SPS-ansvar. Till mandatet hör bland annat att diskutera problem med tillämpningen av SPS-åtgärder för att finna en acceptabel lösning, stärka samarbetet i multilaterala fora, utbyta listor med kontaktpunkter enligt kapitlet samt att rekommendera ändringar i annexet (om regionalisering). Arbetsgrupper kan tillsättas *ad hoc*.
- Slutligen finns en bestämmelse om särskild och differentierad behandling av Paraguay (art. 19). Den bygger vidare på SPS-avtalet. Om EU notifierar en SPS-åtgärd som Paraguay har svårigheter med ska EU, på Paraguays begäran, ingå konsultationer för att enas om alternativa importvillkor, teknisk assistans eller en övergångsperiod.[151]

Dialogkapitlet

- Dialog om djurvälfärd (art. 3). Parterna erkänner att djur är kännande varelser och åtar sig att föra en dialog om bland annat
    - specifika djurvälfärdsfrågor som kan påverka handeln dem emellan
    - utbyte av information, erfarenheter och expertis för att förbättra sina respektive ”approaches to regulatory standards” om uppfödning, hållande, hantering, transport och slakt av djur.
    - stärkt forskningssamarbete
    - samarbete i internationella fora i syfte att främja vidareutveckling av internationella (OIE-) standarder och best practices och dess genomförande.[152]

- Dialog om bekämpande av antibiotikaresistens (art. 5). Dialogen ska omfatta samarbete för att följa upp befintliga och framtida vägledningar, standarder, rekommendationer och handlingar som tas fram i relevanta internationella organisationer, initiativ och nationella planer med syfte att främja försiktig och ansvarsfull användning av antibiotika i djurproduktion och veterinärverksamhet. Vidare ska dialogen omfatta samarbete om genomförande av rekommendationer från OIE, WHO och Codex Alimentarius[153], utbyte av information om god jordbrukarsed och främjande

[150] Artikelns rubrik är Cooperation and technical assistance. Innehållet såvitt avser teknisk assistans är dock oklart
[151] Felhänvisning till artikel 18. Det ska nog stå artikel 17 istället.
[152] EU har tidigare haft ett samarbete med Brasilien om djurvälfärd i form av ett memorandum of understanding. Det har resulterat i en del aktiviteter och ett liknande samarbete har funnits med Argentina.[152] Detta har dock inte inkorporerats i dialogkapitlet
[153] Särskilt Code of practice to minimize and contain antimicrobial resistance från Codex (CAC/RCP 61-2005).

av forskning, innovation och utveckling. Även ”One health approach”[154] och andra multidisciplinära angreppsätt till antibiotikaresistens ska främjas i dialogen.

5.2.3 Immaterialrätt

Kapitlet innehåller följande:

- Principer: icke-diskriminering ifråga om immaterialrättsligt skydd för rättighetshavare från den andre parten (nationell behandling).[155]
- Frivillighet att välja konsumtionsprincip, vilket bestämmer när en vara får säljas vidare utan att den immateriella rättigheten till exemplaret konsumeras (släcks ut). Vad gäller upphovsrätt och närstående rättigheter stadgas att rättigheterna endast konsumeras vid distribution av ett fysiskt original eller fysisk kopia.
- Stödjande av FN:s hållbarhetsmål (SDG:s) och ett antal resolutioner, ramverk och strategier framtagna inom ramen för Världshälsoorganisationen (WHO).[156]
- Tolkning och tillämpning av avtalet ska vara förenligt med Doha deklarationen om Trips och folkhälsa från 2001.
- Skydd för upphovsrätt och närstående rättigheter: inklusive bestämmelser om rätt till ersättning för artister och fonogramframställare för sändning och kommunikation till allmänheten (inklusive att ersättningen ska delas mellan dem), bestämmelser om kollektiv rättighetsförvaltning och skydd för tekniska åtgärder som används för att begränsa otillåten åtkomst till upphovsrättsligt skyddat material (jfr kopieringsspärrar och dylikt).
- Skydd för varumärke: tillämpning av Niceavtalet om internationell klassificering av varor och tjänster, skydd för väl kända varumärken (gäller även tjänster och för varor/tjänster som inte liknar de som ett varumärke har registrerats för), invalidering av ett varumärke som registrerats i ond tro.
- Design/mönsterskydd: sträva efter att tillämpa Genèveakten (1999) av Haagavtalet om internationell registrering av design (1999), möjlighet att skydda även oregistrerad design.

---

[154] One health innebär ett helhetsperspektiv där resistensfrågan hanteras gemensamt av alla sektorer då resistenta bakterier kan spridas mellan människor, djur och livsmedel och spridas via miljön.
[155] Det finns vissa undantag till denna princip i Trips, art 3 och 5, vilket det hänvisas till.
[156] World Health Assembly Resolution WHA 60.28 and the Pandemic Influenza Preparedness (PIP) Framework. Parterna erkänner vikten av att främja införlivandet av Global Strategy and Plan of Action on Public Health, Innovation and Intellectual Property (Resolution WHA 61.21, ändrad av Resolution WHA 62.16). Parterna stödjer också the Development Agenda recommendations från 2007, antaget inom ramen för WIPO (World Intellectual Property Organization).

- Geografiska ursprungsbeteckningar: listade beteckningar för livsmedel, jordbruksprodukter, vin och sprit skyddas genom avtalet till en hög skyddsnivå. Möjlighet att skydda beteckningar för andra produkter än jordbruksprodukter (s.k. non-agri GIs), men då inte direkt genom avtalet. Myndigheter har en roll i säkerställandet och upprätthållandet av skyddet.
- Patentskydd: parterna ska sträva efter att tillträda Patent Cooperation Treaty (PCT).
- Skydd för växtsorter: Parterna ska skydda växtsorter i enlighet med FN-konventionen UPOV -91.
- Företagshemligheter: civilrättsliga rättsmedel ska vara tillgängliga för intrång. Personer som deltar i eller har tillgång till dokument inom civilrättsliga processer får inte avslöja eller använda företagshemligheter. Skadestånd och sanktioner ska vara möjligt.
- Civilrättsliga bestämmelser om säkerställande[157] av immateriella rättigheter[158]: processuella aspekter och rättsmedel, tillexempel provisoriska åtgärder för att säkra bevis, föreläggande om förbud (inklusive interimistiska förbud), beslag av tillgångar (inklusive blockering av bankkonton), förstöring av varor som gör intrång och skadestånd.
- Gränskontroller: parterna ska ha procedurer där en rättighetshavare kan ansöka hos tullmyndigheter om att hålla kvar varor vilka misstänks göra intrång i åtminstone varumärke och upphovsrätt och närstående rättigheter i kommersiell skala eller intrång i geografiska ursprungsbeteckningar. Ingen skyldighet att ha gränskontroller för varor i transit. Vid införlivandet av gränskontroller, ska parterna säkerställa att WTO:s GATT-avtal (särskilt art V om fri transitering) och Trips följs.
- Samarbete för att stödja införlivandet av gjorda åtaganden (tillexempel informationsutbyte kring regelverk och säkerställande, kapacitetsuppbyggnad).
- Etablerandet av en underkommitté för immateriella rättigheter.

[157] Säkerställande, på engelska ”enforcement”, är samhällets mekanismer för att säkerställa att de immateriella rättigheterna kan genomdrivas och upprätthållas. Tillexempel domstolsprocesser, rättsmedel och tullmyndigheters ingripanden m.m.
[158] Speciella regler om säkerställande finns för företagshemligheter, vilka ej omfattas av dessa generella regler för säkerställande.

5.2.4 Offentlig upphandling

- Annex 1 gäller normalt upphandlande myndigheter på central nivå.
- Annex 2 listar normalt upphandlande myndigheter och enheter på regional och lokal nivå. I Annex 3 listas i GPA-sammanhang vanligtvis upphandlande enheter inom försörjningssektorerna (tillexempel transport, energi, telekommunikation och post) samt enheter såsom muséer, skolor, universitet och sjukhus, d.v.s. myndigheter eller enheter som inte utgör myndigheter på central nivå eller nivån under den centrala (sub-central).
- Annex 4 listar de varor som täcks av avtalet.
- Annex 5 listar tjänster.
- Annex 6 listar byggentreprenader och brukar hänvisa till FN-klassificeringen ”Division 51 of the United Nations Central Product Classification” (CPC).
- Annex 7 listar generella undantag i tillägg till de undantag som finns i förhållande till varje annex.

5.2.5 Hållbarhetskapitlet

Kapitlet innehåller följande:

Det innehåller ett bekräftande av parternas åtaganden att respektera och tillämpa multinationella avtal inom skydd för arbetsvillkor och miljö.[159] Kapitlet bekräftar även parternas rätt att bestämma om och reglera nationella skyddsnivåer för miljö och arbete. Denna rätt kopplas till parternas åtagande att inte använda hållbarhetsåtaganden i protektionistiska syften eller använda sig att låga skyddsnivåer som en konkurrensfördel.[160] Kapitlet bekräftar parternas åtagande att respektera, främja och effektivt implementera de 4 grundläggande ILO-konventionerna.[161]

Kapitlet bekräftar också parternas åtaganden inom multilaterala miljöavtal, samt specifika åtaganden rörande samarbete inom miljö som är relevanta för avtalsparterna. TSD-kapitlet i Mercosuravtalet anger fyra särskilda fokusområden: handel och klimat[162]; handel och biologisk mångfald[163]; handel och hållbart skogsbruk[164]; handel och hållbart nyttjande av fiskeresurser samt hållbart vattenbruk[165]. Flera potentiella samarbetsområden anges i Artikel 13. TSD-kapitlet innehåller även ett åtagande att främja handel och investeringar som bidrar till en hållbar utveckling, såsom handel med miljövaror och miljötjänster. Artikel 10

[159] Artikel 1
[160] Artikel 2
[161] Artikel 4
[162] Artikel 6
[163] Artikel 7
[164] Artikel 8
[165] Artikel 9

berör vetenskaplig information och etablerar en försiktighetsprincip i relationer mellan parterna. Enligt Artikel 11 åtar sig arterna till att främja hållbart företagande och ansvarsfulla värdekedjor i linje med internationellt erkända riktlinjer om hållbart företagande (CSR). Artiklar 14 till 17 etablerar tillämpningsmekanismer för att säkerställa implementeringen av åtagandena i hållbarhetskapitlet, vilket innefattar institutioner samt tvistlösningsmekanismer som inte är kopplade till de handelssanktioner som gäller för övriga avtalet.

5.3 Bilaga III – Synpunkter och yttranden

5.3.1 Svensk Sjöfart

Vilka möjliga positiva och negativa konsekvenser ser ni med Mercosuravtalet utifrån er organisations perspektiv?

De föreslagna ändringarna förutses bland annat göra det enklare för svenska företag att etablera sig och tillhandahålla bland annat sjötransporttjänster inom och till de berörda länderna. Nuvarande regelverk förhindrar i flera delar svenska och andra europeiska företag att etablera sig och tillhandahålla sjötransporttjänster i dessa länder. Svensk Sjöfart anser att Sverige bör verka för ändringar inom sjöfartsområdet som kan bidra till att öppna marknaden för svenska och europeiska företag. Framförallt olika typer av servicetjänster, linje eller färjetrafik skulle potentiellt kunna vara av intresse för svenska rederier.

I sammanhanget är det emellertid viktigt för EU att bevaka att man säkerställer ett ” levelled playing field” mellan europeiska rederier och dess motsvarighet utanför EU. Inte minst är detta viktigt i ljuset av att det inom EU kan förutses en kommande reglering på klimatområdet.

5.3.2 Svenskt Näringsliv

Vilka möjliga positiva och negativa konsekvenser ser ni med Mercosuravtalet utifrån er organisations perspektiv?

Svenskt Näringsliv vill uttrycka sitt stöd för det framförhandlade avtalet mellan EU och Mercosur. Avtalet har förhandlats så länge och under så stora svårigheter att det är rimligt att tro att det inte gått att få till en bättre lösning än den vi nu har att ta ställning till.

Mercosurländerna är överlag mycket protektionistiska med höga tullar, stängda upphandlingsmarknader och många olika slags handelshinder. Att delvis komma förbi dessa hinder, före stora konkurrenter som USA och Kina, och skapa en ökad tillgång till dessa fyra länders många konsumenter och relativt höga köpkraft är av stor vikt för svenska företag.

Inget annat frihandelsavtal sänker tullar i så hög grad som detta avtal. Det är avtalets stora poäng. Men avtalet öppnar även upp för mer tjänstehandel, öppnare upphandlingsmarknader och minskade tekniska handelshinder, vilket är välkommet.

Tidigare erfarenhet visar tydligt att avtal kan få effekt även innan de träder i kraft och även på andra områden än de som täcks av avtalet, genom att sända ut positiva signaler till näringslivet. Sådana signaler är välkomna just nu, med coronakris och en tilltagande protektionism i världen. Det skapar incitament till nya affärer, investeringar och framtidstro på båda kontinenterna.

Varuexporten till Mercosur utgjorde 2019 ca 0,8 % av Sveriges totala export. Enligt EU-kommissionen exporterar 1894 svenska företag till regionen och det stödjer ca 17 000 jobb i Sverige. Men det huvudsakliga sättet för svenska företag att bedriva verksamhet gentemot Mercosurländerna är via lokala dotterbolag och filialer. Vi kan konstatera att drygt 11 miljarder kronor investerades i regionen av svenska företag 2019, det är över 5 % av de samlade svenska direktinvesteringarna i utlandet (FDI) förra året. Förhoppningsvis kan avtalet bidra till ett öppnare investeringsklimat och ytterligare investeringsmöjligheter.

Genom avtalet stärks relationerna mellan Europa och Sydamerika, såväl kommersiellt som på andra områden. Det svenska näringslivet har allt att vinna på sådana ökade kontakter.

Övriga synpunkter

Skrivningarna om hållbarhet är starkare i detta avtal än i något annat frihandelsavtal EU framförhandlat. Detta enligt Kommerskollegiums analys. Svenskt Näringsliv stödjer den höga ambitionsnivån inom hållbarhet. Samtidigt konstaterar vi att avtalet påtagligt ökar kontaktytorna mellan EU och Mercosurländerna i hållbarhetsfrågor, vilket skapar möjligheter till samarbete och påverkan. Utan avtalet finns inte dessa samarbetskanaler. Man kan därför på goda grunder anta att ökad handel mellan EU och Mercosur kommer ske på mer hållbara grunder än den alternativa handel som annars ägt rum med andra delar av världen där hållbarhet inte står lika högt i kurs. Med andra ord, den som säger nej till detta avtal säger ja till något annat och det finns anledning att tro att det knappast mer hållbart.

5.3.3 Svensk Handel

Svensk Handel tillstryker Svenskt Näringslivs svar. Svensk Handel har ingen utarbetad ståndpunkt rörande antibiotika resistens. Men i FTA-förhandlingar brukar vi generellt efterfråga en överenskommelse som ligger så pass nära de gemensamma branschriktlinjer vi har i dagligvaruhandeln gällande antibiotika: https://www.svenskdagligvaruhandel.se/wp-content/uploads/Branschoverenskommelse.antibiotikakriterier-1.pdf

5.3.4 Teknikföretagen

Teknikföretagen tillstyrker Svenskt Näringslivs svar.

5.3.5 LIF – de forskande läkemedelsföretagen

Vilka möjliga positiva och negativa konsekvenser ser ni med Mercosuravtalet utifrån er organisations perspektiv?

Lif väljer att nedan avgränsa lämnandet av synpunkter till utvalda delar, särskilt patentrelaterade aspekter, av ”Chapter XX Intellectual Property” i den avtalstext som publicerats den 28 juni 2019. För att underlätta referenser i och vidareförande av kommentarerna är dessa avfattade på engelska.

Background

In Sweden, the pharmaceutical industry is very important as it generates large export revenues and contributes to employment and welfare. Swedish exports of pharmaceuticals increased by 28 % and amounted to more than SEK 105 billion in 2019. This development has undoubtedly been supported by the IP system, in particular patents. Lif wishes to state that the importance of a strong IP system, especially in the field of patents, for the pharmaceutical and life science sector, cannot be overemphasized. This applies to EU intellectual property law as well as to the national IP legislation.

Free Trade Agreements, FTAs, negotiations by the EU provide possibilities to achieve at least the same IP standards in the counterpart(s) in the negotiations as in the EU IP legislation. Again, that applies in particular to the field of patents. Lif highlights the importance of maintaining high IP standards in FTAs and warn against FTAs with low ambitions in an IP chapter. An FTA with low IP ambitions would set a bad standard for future FTAs.

The Chapter XX text in the EU/Mercosur FTA as published June 28, 2019

The IP chapter on Intellectual Property is 34 pages long. In regard to provisions in the field of patents, which are of special importance for the pharmaceutical industry, Lif notes in particular the following:

1. As it appears, there are no provisions on availability of Supplementary Protection Certificates, SPCs . Such rights are since long part of EU law, aiming to restore part of the effective patent time by compensating for the marketing approval process time for new medicines.
2. Article X.1 generally affirms the rights and obligations under the TRIPS Agreement. Article X.42 provides some details on TRIPS Article 39.1 and TRIPS Article 39.2. However, nothing seems to be detailed on TRIPS Article 39.3, which is a very important Article for the pharmaceutical industry in that it enables so called Research Data Protection, RDP. EU regulates RDP in Directive 2001/83/EC and in Regulation (EC) 726/2004, providing the so called 8+2+1 years RDP system
3. Article X.8, titled TRIPS Agreement and Public health, only takes up the Doha Declaration and the Article 31bis. No mention is made of Article 39.3.
4. Article X.7, Exhaustion:
   Article X.7.1 reads" Each party shall be free to establish its own regime for exhaustion of intellectual property rights subject to the provision of the TRIPS Agreement" . In addition to national or regional exhaustion, this wording leaves open also the possibility for introducing international exhaustion in the field of patents in the Mercosur countries. Lifs view is that international exhaustion in the field of patents as a significant weakening of the patent system, EU applies regional exhaustion. Lif notes that it would have been desirable if the FTA had excluded international exhaustion in the field of patents.

Övriga synpunkter

On basis of the notes listed above in regard to the published text of the IP chapter, Lifs conclusion is that the IP chapter, at least insofar as it relates to patents, leaves significant holes in the patent system compared with the patent system in the EU.

5.3.6 Latinamerikagrupperna

Latinamerikagrupperna är starkt kritiskt till handelsavtalet mellan EU och Mercosur med hänsyn till hållbarhet och hälso- och djurskyddsregler. Eftersom hållbar utveckling är en förutsättning för mänskliga rättigheter, tar vi även upp argument i relation till detta här.

Latinamerikagrupperna har vidare bifogat samma synpunkter som återfinns i Jordens Vänners yttrande.

5.3.7 Jordens Vänner

Jordens Vänner är starkt kritiskt till handelsavtalet mellan EU och Mercosur med hänsyn till hållbarhet och mänskliga rättigheter samt hälso- och djurskyddsregler.

Eftersom hållbar utveckling är en förutsättning för mänskliga rättigheter och vice-versa, tar vi även upp argument i relation till detta här.

Vi anser att det här avtalet direkt kommer försämra samhällets möjlighet att uppnå mål 1, 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13 och 15 av Agenda 2030:s globala mål för en hållbar utveckling, liksom Europas förmåga att uppfylla sina åtaganden enligt Parisavtalet. Detta handelsavtal kommer att påskynda miljöförstöringen och klimatkrisen, öka kränkningarna av de mänskliga rättigheterna och straffriheten, som ett resultat av ökningen av den exportorienterade jordbruksmodellen som skadar särskilt småbrukare, jordbrukare, ursprungsbefolkningar och andra människor som bor på landsbygden båda i Mercosurländerna och EU. Avtalet är ett hot för mänsklighetens överlevnad eftersom över 75% av maten vi konsumerar kommer från småskaligt jordbruk och inte det stora industriella jordbruket som avtalet förespråkar och gynnar[166]. Nedan presenteras resonemanget:

1) Mercosur-avtalet begränsar möjligheten att uppfylla Parisavtalets mål genom att uppmuntra växthusgasutsläpp. Förbränningen av fossila bränslen till energi och djurhållning är några av de största orsakerna till den globala uppvärmningen, tillsammans med avskogning. Avtalet mellan EU och Mercosur skulle öka samtliga av dessa faktorer:

a) genom den ökade handeln med produkter som orsakar koldioxidutsläpp. Enligt FN:s klimatpanel (IPCC) står det industriella jordbruket för upp till 37 % av de globala växthusgasutsläppen och forskning visar att just köttproduktion är en stor direkt källa till växthusgasutsläpp[167]. I och med avtalet mellan EU och Mercosur beräknas köttimporten till EU öka med 50 %, vilket står för 82% av den förväntade ökningen av växthusgaser från jordbruksprodukter[168]. Andra produkter som soja eller kyckling resulterar också i växthusgasutsläpp från både produktionen och transporten av dem.

För att nå det globala målet om att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5°C måste de årliga utsläppen globalt minska från dagens nivå på 49 gigaton koldioxid till omkring 23 gigaton år 2050. Om den intensiva industriella jordbruksproduktionen fortsätter att använda de teknikerna som används idag, skulle jordbruket år 2050 förbruka 20 av dessa och bara lämna 3 till resten av den globala ekonomin169 vilket innebär att alla andra sektorer istället skulle behöva minska sina utsläpp till helt omöjliga nivåer.

---

[166] IFAD Report, 2013 p.6; ETC Group, 2017 p.6,12
[167]; FAO, 2013, Tackling Climate Change through livestock Report; https://climatenexus.org/climate-issues/food/animal-agricultures-impact-on-climate-change/
[168][168] GRAIN, 2019, the EU-Mercosur FTA´s carbon footprint.
[169] Chatham House Institute, 2018, Report Diet and Climate Change

b) genom den ökade handeln med produkter som driver på avskogning: Det beräknas att mellan 11 och 39 % av alla koldioxidutsläpp orsakade av mänsklig aktivitet kommer från skogssektorn[170]. Forskning visar tydligt vad effekten blir av avskogningen i brasilianska Amazonas och andra ekosystem när markanvändningen ändras: skogen ersätts av boskapsuppfödning och annan jordbruksindustri[171]. Produkterna från dessa verksamheter som på så sätt hotar skogarna kallas forest risk commodities och påverkar också skogar i Paraguay och Argentina. Ett exempel på en sådan produkt är sockerrör som används till biobränsle och alltså utgör ett alternativ till fossila bränslen i transporter. Brasilien förväntas stå för hälften av ökningen av den globala etanolproduktionen fram till år 2025[172]. Samtidigt är sockerrörsodlingen redan nu en betydande orsak till avskogning och år 2019 hävde den brasilianska regeringen förbudet mot att odla sockerrör i Amazonas, vilket ökade hotet om avskogning i området. För att Brasiliens regeringen nedmonterar systematiskt skyddet för miljön och försvagar ansvariga myndigheter, är frihandel utan avskogning inte möjligt i nuläget. Dessutom är det så att växthusgasutsläppen från avskogning inte omfattas i beräkningar av utsläpp från produktionen av varor – avskogningen innebär ytterligare växthusgasutsläpp.

c) genom ökade investeringar av EU:s finansiella institutioner i verksamhet som driver på avskogning: Effekten av avtalet bör inte bara mätas i specifika varor eftersom en betydande del av avtalet syftar till att liberalisera tjänster, inklusive finansiella tjänster. Europeiska banker och investerares roll i att finansiera avskogning är väldokumenterad[173] och att förenkla dessa aktörers agerande i Mercosur-länder kommer öka hotet mot skogar och urfolks territorier[174].

d) genom ökade utsläpp från transporter, främst sjöfart. Fraktfartyg står idag för 3 % av de globala växthusgasutsläppen[175] och att öka efterfrågan på transporter är precis motsatsen till vad som behövs för att minska utsläppen och nå 1,5-gradersmålet.

e) genom att biologisk mångfald förstörs: Amazonas regnskog, savannområdet Cerradon och de torra skogarna i slättlandsområdet Chaco som är avgörande för att stabilisera världens klimat och den biologiska mångfalden är alla hotade av en allt intensivare förändrad markanvändning. Med tanke på 2020 års pandemi borde världsledare vara medvetna om konsekvenserna av förlusten av biologisk mångfald i och med expansionen av det industriella jordbruket. Det gör människor mer utsatta för sjukdomsframkallande organismer och har en direkt effekt på den nationella sociala tryggheten och hälsovården[176].

[170] WTO, 2010, Trade and Deforestation: What have we found?

2) Avtalet mellan EU begränsar möjligheten att nå de globala hållbarhetsmålen genom att det bidrar till:

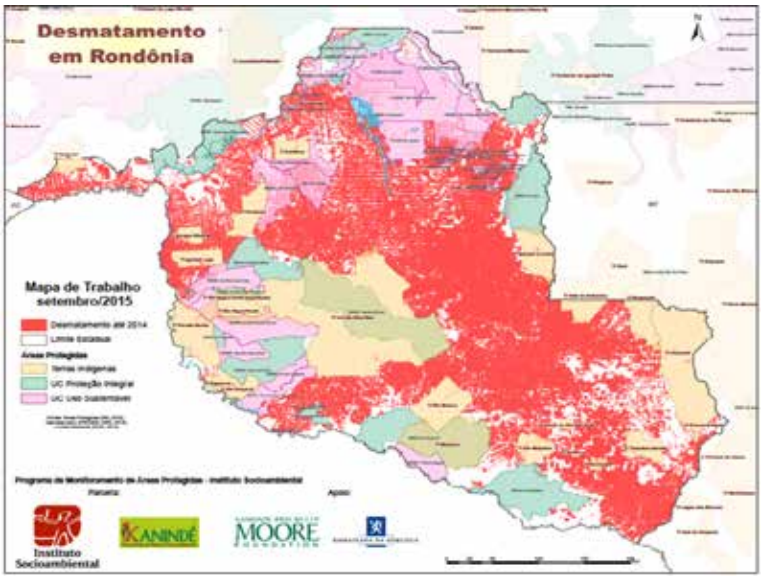
2.1 – negativa effekter på småbrukare och matsuveräniteten i Latinamerika på grund av:

a) ökat tryck på mark som tillhör urfolk och småbrukarsamhällen, vilka kommer tvingas bort från sina marker genom mekanismerna som möjliggör landgrabbing i Latinamerika[177]. I Argentina, Paraguay och inte minst Brasilien har sojaboomen bidragit till omfattande skogsskövling, utarmning av den biologiska mångfalden, vattenbrist och ökade markkonflikter. Regionens småbrukare tvingas överge sina marker på grund av landgrabbing, eller blir sjuka och förlorar sin inkomst när deras grödor förstörs av industrijordbrukets starka gifter som sprids med vind och vatten. Ett exempel finns i Matopiba, i Cerradoregionen som har ett skört ekosystem och drabbades av fler bränder än Amazonas 2019, delvis pga. avskogning[178]. I Matopiba har flera fall av landgrabbing och våld mot lokalsamhällen uppdagats som resultat av utbredningen av bland annat storskalig soja-och sockerrörsproduktion som bland annat finansierats av svenska AP-fonderna.[179]

---

[171] European Parliament, 2020. Brazil and the Amazon Rainforest Deforestation, Biodiversity and Cooperation with the EU and International Forums – In-depth analysis.
[172] FOEE, 2020, The true cost of the EU-Mercosur trade deal
[173] Amazon Watch, 2019, Complicity in Destruction Report
[174] FERN, 2016 Report Financing, land-grabs and deforestation: the role of EU banks and investors
[175] The International Council on Clean Transportation, 2017, GHG emissions from global shipping. < https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-129331-ea.pdf>
[176] WHO, Climate change, biodiversity and human health.
[177] FAO – Eco Ruralis, 2016. What is land grabbing?
[178] Report from Chain Reaction Research, 2020.
[179] FIAN, 2018, Report The Human and Environmental Cost of Land Business: The case of Matobipa, Brasil http://www.latinamerikagrupperna.se/2018/06/ny-rapport-pensionspengar-skovlar-skog-i-brasilien-och-bidrar-till-krankningar-av-manskliga-rattigheter/

Ett annat exempel är delstaten Rondônia i brasilianska Amazonas, som satellitbilden här nedan visar (figur 1). Den röda färgen markerar avskogade områden där Amazonas skogen inte längre finns, och de andra färgerna markerar nationalparker, reservat och mark som tillhör urfolk. Det finns helt enkelt inte tillräckligt med mark för att öka varuproduktion utan att det också innebär omfattande landgrabbing och tvångsförflyttning av människor.



Figur 1 – Karta över avskogningen i delstaten Rondônia i Brasilien år 2015. Forskning finansierad av Moore Foundation och Norges ambassad.

I rött: avskogning fram till 2014.
I vit: Statlig gräns
I gul: Urfolks mark
I grön och rosa: miljöskyddsområden

b) och främjad avskogning där för att uppfylla gröna mål här: för att uppfylla Europas ”gröna” mål om drivmedel kommer importen av etanol- och sojaprodukter (soja kan också användas av biodieselindustrin) att öka. Den ökade avskogningen och markrofferiet detta leder till kommer innebära skada för miljö utomlands för att möta klimatmål hemma – ett kolonialt beteende som Europa måste lämna bakom sig.

2.2 – negativa effekter på jordbrukare och matsuveränitet i Europa genom:

a) att makten finns hos ett fåtal stora aktörer: erfarenhet visar att investeringar och ekonomisk utveckling som främjas av frihandelsavtal framför allt landar hos stora företag[180]. I dess nuvarande form utökar avtalet marknaden för jordbruksindustriella varor, samtidigt som det inte gör något för att stödja jordbrukare och småskalig matproduktion, vilken är nyckeln för att bevara ett diversierat och stabilt jordbruk.

[180], Harvard, Journal of Economic Perspectives, Dani Rodrik, 2018, What do Trade Agreements Really Do?

b) jordbrukares ökade skulder och konkurser: starkare djurvälfärd och hälsostandard inom EU jämfört med länder i Mercosur gör jordbruk inom EU dyrare. I Sverige minskar matproduktionen stadigt då de mindre och medelstora jord- och skogsbrukarna fråntas möjligheten att försörja sig på sitt brukande på grund av låg lönsamhet. Dessutom finns inte förutsättningar för att en ny generation jordbrukare ska fylla på de luckor som uppkommer. Men Sverige är det land i EU som har den lägsta lönsamheten för jordbruksföretag. Att vara jordbrukare i Sverige idag innebär att acceptera hårt arbete för halva inkomsten ned till nästan ingen inkomst jämfört med vanliga medborgare.

c) en ännu lägre civil beredskap på grund av minskad lokal matproduktion: Vi vet idag att om Sveriges gränser stängs skulle maten ta slut inom tre dagar. I första hand beror det på bränslebrist, men även om det fanns transportmedel så skulle maten vara slut inom en vecka. Sedan 1990-talet har vi inte längre några beredskapslager alls, varken av mat eller bränsle. Antalet jordbrukare har minskat drastiskt och landets självförsörjningsgrad på mat är nu mindre än 50%[181]. Jordbrukare och småproducenter är centrala för den civila beredskapen. Fler jordbrukare i hela landet är en garanti för att vi ska klara nästa krissituation som kan komma av krig, pandemi eller naturkatastrof. Inte bara för att de producerar maten, utan också för det tekniska kunnandet och den decentraliserade maskinparken som behövs vid en allvarlig kris.

d) och minskad beslutskraft över livsmedelssystem: Idag fattas beslut om mark och matproduktion främst på EU-nivå och avtalet mellan EU och Mercosur kommer ytterligare minska inflytandet för småbrukare och Sveriges befolkning över de politiska besluten om livsmedelssystemet (produktion, handel och konsumtion). Den svenska staten kommer även få ett lägre självbestämmande över det nationella livsmedelssystemet. En mer liberal handel betyder heller inte fler valmöjligheter för konsumenter när det tillintetgör en varierad lokal produktion och istället välkomnar utländskt storskaligt industriellt jordbruk.

[181] Brev till regeringen: Utan bönder ingen civil beredskap, 2018-2020.

e) mindre chanser för en omvandling till hälsosammare och mer hållbara livsmedelssystem: Avtalets incitament till industriellt exportorienterat storskaligt jordbruk överensstämmer inte med ett socialt och ekologiskt hållbart livsmedelssystem. Det nuvarande livsmedelssystemet och den politik som stödjer det har inte utrotat hunger - ett grundläggande mål i Agenda 2030, medan fetma i världen ökar. FN och andra internationella organisationer varnar för ökad hungersnöd till följd av pandemin. Sårbarheten i vårt nuvarande livsmedelssystem har blivit uppenbart under pandemin[182]. Störningar i livsmedelsproduktionen, distributionen och tillgången påverkar mest de marginaliserade grupperna. Småbrukare, jordbrukare och lantarbetares avsaknad av rättigheter och värdiga arbetsvillkor har också synliggjorts av pandemin, samt den våldsamma kontexten som de lever i[183]. Vi behöver hållbara livsmedelssystem med hälsosam och näringsrik mat som också bevarar miljön och förändra hur vi producerar och konsumerar mat. Det finns andra alternativ: Agroekologi[184] till exempel erbjuder flera bidrag till denna process[185], i motsats till den industriella jordbruksmodell som främjas i avtalet[186].

2.3 den politiska signalen det innebär att bortse från brott mot mänskliga rättigheter:

a) Belöningen av brott: När det handlar om att lyfta fram mänskliga rättigheter och skydd av miljön, är EU på framkanten. Detta är särskilt viktigt nu i en kontext av ständigt minskande demokratiskt utrymme för aktörer i det civila samhället. En rapport från Swedwatch visar att jordbruks-och livsmedelsindustrin var den sektor där flest människorätts-och miljöförsvarare mördades i världen 2018.[187] Brasilien finns bland dom 5 länder som toppar listan, även under 2019.[188] Dessa rapporter visar tydligt kopplingen mellan utbredningen av det industriella jordbruket, med påföljd av en ökad handel med mark och naturresurser samt det våld och utsatthet som världens småbrukare, lantarbetare och urfolk utsätts för i spåren av detta. Att skriva under avtalet med Brasilien nu är att blunda för den brasilianska statens vårdslöshet och brott mot mänskliga rättigheter, och att uppmuntra straffrihet internationellt.

---

[182] FAO, 2020, COVID & our broken food system
[183] 2020, Debatt artikel Coronakrisen slår ut dem som föder oss
[184] Agroecology in its technical aspect is understood as "Combining traditional and scientific knowledge, agroecology applies ecological and social approaches to agricultural systems, focusing on the rich interactions between plants, animals, humans and the environment." http://www.fao.org/news/story/en/item/1113475/icode/
[185] FAO, 2nd International Agroecology Symposium in Rome 2018-04-03
[186] FAO, 2018, http://www.fao.org/3/I9049ES/i9049es.pdf
[187] SWEDWATCH, 2019, Defenders at risk: Attacks on human rights and environmental defenders and the responsibility of business
[188] Front line defenders, 2019, Global Analysis

b) Ökad handel ger negativa effekter på människor som lever i landsbygdsområden tillexempel skog[189]: Ett exempel är maffian i den brasilianska regnskogen som har kopplingar till illegal avverkning och landgrabbing. De använder hot och våld, inklusive mord, mot småbrukare och ursprungssamhällen som hindrar deras verksamhet. Mellan 2009 – 2018 rapporterades **363 mord på land- och miljöaktivister i Brasilien** och de här brotten utreds sällan eller leder inte till åtal.Enligt de extraterritoriella skyldigheterna (ETO) har stater ansvaret att respektera och skydda mänskliga rättigheter, och andra grundläggande rättigheter, och kan hållas ansvariga om dessa rättigheter kränks, även utanför nationalstatens gränser som ett resultat av landets aktiviteter utomlands. Sverige har undertecknat och ratificerat flera konventioner som innebär att svenska staten, och svenska företag, ska respektera, skydda och uppfylla en rad olika mänskliga rättigheter även utomlands (ETO).[190] Ett undertecknande av EU–Mercosur-avtalet är inte förenligt med Europeiska Unionen och Sveriges skyldigheter i enlighet med ETO på grund av de olika orsaker som nämns genomgående i detta dokument. Respekt för mänskliga rättigheter och miljö även utanför sitt lands gränser är en förutsättning för att uppnå de globala målen i Agenda 2030.

c) Civilsamhällets röst idag: Förut ansåg några civilsamhällets rörelser att avtalet mellan EU och Mercosur kunde bli ett verktyg för att pressa den brasilianska regeringen att respektera mänskliga rättigheter. Efter ett par år vid makten har Bolsonaros regering nedmonterat de myndigheter som ansvarar för förebyggande, skydd och utredningar relaterade till miljöbrott och markoffreri. Bolsonaro har stängt ned viktiga demokratiska kommittéer och således har han starkt begränsat det civila samhällets deltagande i den offentliga politiken kring miljön och urfolksrättigheter. Därför tror civilsamhället inte längre[191] att avtalet mellan EU och Mercosur har kraften att påverka Brasilien, utan att Bolsonaro istället kommer använda det här avtalet i sin återvalskampanj[192]. Handelsavtalet kan bli en vändpunkt för Bolsonaro så att han blir kvar vid makten i ytterligare 4 år.

År 2019 krävde 340 civilsamhällsorganisationer bland andra la Via Campesina, den internationella småbrukarrörelsen, Europeiska unionen att stoppa förhandlingarna med Brasilien på grund av av försämringen av mänskliga rättigheter och miljöförhållandena i landet[193]. Idag har civilsamhällets organisationer gått samman i en uppmaning till det tyska rådets ordförandeskap att stoppa avtalet mellan EU och Mercosur[194], ett klagomål fylldes av EU: s ombudsman[195] och motståndet ökar[196].

---

[189] WTO, 2010, Trade and Deforestation: What have we found?; FERN, 2004, Does trade cause deforestation?
[190] Latinamerikagrupperna ”Den svenska statens skyldigheter” 2020
[191] Brazilian Civil Society Coalition Statement, Five emergency measures to fight the deforestation crisis in the Amazon -August 2020

3) Avtalet mellan EU och Mercosur blir en öppen dörr för giftig mat och hälsoproblem[197] på grund av:

a) påtryckning för slappare regler: de europeiska bestämmelserna mot genmodifierad mat och grödor (GMO) kommer hotas när ekonomiska aktörer trycker på för att få tillgång till marknaden[198]. Exempelvis är Brasilien och Argentina de största globala producenterna av GMO-soja och -majs, och 95 % av all brasiliansk och argentinsk soja är genmodifierad.

b) en våg av importerad mat med höga nivåer av bekämpningsmedel. 149 bekämpningsmedel som används i Brasilien är förbjudna i Europa på grund av riskerna för hälsa och säkerhet/miljö[199]. Brasilien är också världens största användare av bekämpningsmedel och använder i stor grad glyfosat på GMO-grödor[200]. När FN:s särskilda rapportör nyligen besökte Brasilien varnade han för att ett så intensivt användande av jordbrukskemikalier kan leda till en ”epidemi av förgiftning från bekämpningsmedel” i landet, och han anklagade regeringen för att släppa lös ”en katastrofal våg av giftiga bekämpningsmedel … som kommer förgifta generationer”[201]. Att undvika spår av dessa bekämpningsmedel genom att kontrollera kvaliteten hos alla importerade produkter skulle vara nästintill omöjligt.

c) minskade gränskontroller för giftig mat: Som exempel måste allt importerat kött vara fritt från raktopamin, men frihandelsavtalet innebär samtidigt minskade gränskontroller, vilket utgör en reell risk för att kontaminerad import systematiskt kommer passera förbi kontrollen. Raktopamin är förbjudet i 160 länder, inklusive inom EU, eftersom det utgör en risk för människors hälsa. Det har hittats i kött exporterat från Brasilien och det är tillåtet i Argentina och Paraguay[202].

---

[192] The Independent, 2020. OpEd. The world has two things Bolsonaro wants: EU-Mercosur trade agreement and OECD membership.
[193] La Via Campesina Europa 2019
[194] Seattle to Brussels network, Call for the German council presidency to stop the EU Mercosur agreement
[195] EU Mercosur trade agreement: 5 organisations file a complaint with the EU Ombudsman, 2020.
[196] https://act.wemove.eu/campaigns/no-to-mercosur
[197] Study Analysis of the Agreement between the EU and the Mercosur. 2020
[198] According to documents from EU Commission obtained via Freedom of Information laws: Corporate Europe Observatory, 2020.
[199] A Geography of Agrotoxins use in Brazil and its Relations to the European Union, Larissa Mies Bombardi. São Paulo: FFLCH - USP, 2019
[200] 2020, Unearthed, Brazil sets record for highly hazardous pesticide consumption: Report
[201] UN OHCHR, 2019 “Brazil on a tragic, poisonous path: UN expert”
[202] 2019, Reuters.

4) I texten finns inga mekanismer för att förhindra de ovan nämnda konsekvenserna:

Avtalets påverkan på miljön kommer bli påtagliga men mekanismerna för att förhindra dem är otillräckliga. I texten nämns urfolks och mänskliga rättigheter bara i kapitlet om Handel och Hållbar utveckling (Trade and Sustainable Development (TSD)), och då bara i vaga ordalag, utan att vara rättsligt bindande och kan därmed inte genomdrivas.

a) Frivilliga åtgärder: Artikel 1 och 2 fastställer att parterna själva är ansvariga för sina egna miljöstandarder och att förbättringar hänger på ländernas välvilja. Brasilien har, genom att avveckla miljöskyddande myndigheter och demokratiska uttskot omintetgjort möjligheten att uppfylla sina åtaganden såväl i kapitlet om Handel och hållbar utveckling i EU–Mercosur-avtalet såväl som i Parisavtalet.

b) Icke-verkställighet: med tanke på det ovan nämnda trycket och en ökad efterfrågan kommer det bli nästan omöjligt att genomdriva artikel 2 paragraf 3, 4 och 5. De grundar sig i goda intentioner, men utan några mekanismer för övervakning och kontroll är de i själva verket en väldigt **ineffektiv reglering.** Om exempelvis en stat sänker sitt eget rättsliga miljöskydd kommer det inte anses vara ett brott mot villkoren i TSD om det inte kan bevisas att målet med att sänka miljöskyddet var att uppmuntra handel eller investeringar. Detta kommer i praktiken bli svårt att bevisa.

c) Brist på mekanismer: Avtalet innehåller inga innovativa mekanismer för att försäkra att parterna kommer respektera de internationella åtaganden som de har listat i bestämmelser relaterade till hållbar utveckling. Istället är kapitlet om TSD uteslutit från avtalets klagomålsmekanism och har en Domestic Advisory Groups (DAGs)-mekanism, vars övervakning kan leda till en utredning, men inte till konkreta förbättringsåtgärder som i de handelsrelaterade bestämmelserna.

d) Avskogningsfria leveranskedjor går inte att spåra: Artikel 8 i kapitlet om TSD innehåller inga mekanismer för att övervaka handel med varor som kommer från avskogningsområden, och avsnitten som handlar om skogen arbetar mot illegal avverkning men inte mot soja, kött eller socker som odlas på illegalt avskogad mark. Den förändrade markanvändningen och avskogningen som sker idag är helt enkelt för komplex för att spåra, och Brasilien har dessutom nyligen infört retrospektiv legalisering av illegalt avskogade områden.

Övriga synpunkter

Gamla tankesätt vs. verkliga lösningar:
Ett nytt handelsavtal bör sträva efter vara en lösning på problem som vi konfronterar idag: klimatkrisen, hungern, ojämlighet, pandemin, osv. Men när man tittar på de förutsedda konsekvenser av handelsavtalet mellan EU och Mercosur är det svårt att förstå hur det skulle bidra till att lösa de globala problem, som har identifierats i exempelvis de globala hållbarhetsmålen och Agenda 2030, på det mest effektiva sättet och genom att orsaka minsta möjliga skada. Dessutom har Parisavtalet slagit fast att det krävs genomgripande förändringar mot absoluta minskningar till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp, vilket avtalet går emot enligt de punkter som lyfts i detta dokumentet. Tyvärr avspeglar nya handelsavtal gamla tankesätt – just det tankesätt som från första början skapade klimatkrisen. Den nyligen släppt SIA (Sustainability Impact Assessment) har fått mycket kritik för den föråldrad metod som används till analys, inklusive för att bedöma avtalets ekonomiska vinster. De österrikiska och nederländska parlamenten har till och med avfärdat avtalet i sin nuvarande form, och Frankrike och Irland har uttryckt tydliga klagomål. Det är svårt att tänka sig något annat handelsavtal som är så förbundet med det förgångna som avtalet mellan EU och Mercosur. Med tanke på att det nuvarande storskaliga industrialiserade livsmedelssystemet till så stor del bidrar till klimatkrisen är business as usual helt enkelt inte ett alternativ. Handelspolitiken måste istället stödja lokala och kortare värdekedjor som inte är lika känsliga för störningar och som gör det möjligt för regeringar att skapa resilienta och decentraliserade livsmedelssystem. De verkliga lösningarna på de globala hållbarhetsmålen och för att uppfylla Parisavtalet är att införa en politik som som sätter lokala jordbrukare i centrum för beslutfattande i frågor som berör dom, stötar lokal produktion av hälsosam mat utan bekämpningsmedel och en distribution som kommer alla till del. Ett viktigt instrument i den riktningen är FN deklarationen om Småbrukare-och lantarbetares rättigheter (UNDROP) som Sverige bör erkänna och ställa sig bakom. Vi har inte tid att blunda för klimatkrisen och måste ställa om för vår och planetens överlevnad. Avskogning stoppas inte genom att man kompenserar för förstörelsen. Avskogningen stoppas genom att man ger plats för lokalsamhällens kontrollerbara förvaltning av skog och mark, genom att respektera och uppfylla rättigheter för urfolk, småbrukare och jordbrukare istället för företags ekonomiska intressen, samt genom sanktioner mot stater som inte uppfyller mänskliga rättigheter – istället för belöningar. Att utöka den globala handeln var en dröm för 20 år sedan, men det är dags att inse att det inte stämmer överens med en hållbar framtid.

Samtidigt behövs mer samarbete, inte mindre. Att avslå avtalet mellan EU och Mercosur är inte ett avslag mot samarbete mellan regionerna, för det är något som verkligen behövs för att uppnå de globala hållbarhetsmålen och Parisavtalet. Samarbetet måste dock vara transparent, inkluderande och stötta aktivt och

meningsfullt engagemang från civilsamhället och från de som påverkas mest från avtalets implementering: de systematisk marginaliserade människor som inte inkluderats i diskussionen om konsekvenserna av avtalet under de 20 år att förhandlingarna skett.

5.3.8 Svensk Fågel

Mercosur-avtalet innebär att ytterligare närmare 180 000 ton kyckling från Sydamerika kommer att kunna exporteras till EU utöver den befintliga volymen som förekommer idag. Det är mer än hela den svenska årsproduktionen som låg på cirka 155 000 ton år 2019. Med det nya avtalet och när Brexit blir verklighet kommer de 180 000 ton kyckling/år fördelas på de återstående länderna inom EU, inklusive Sverige. UK har tidigare varit en stor mottagare av brasiliansk kyckling vilket innebär att kakan ska fördelas på de övriga EU-länderna. En stor del av dessa produkter har huvudsakligen saluförts på restaurang och i processad mat samt inom offentlig sektor där en stor andel importerad kyckling förekommer pga lågt pris. Mot bakgrund av Coronapandemin i Sverige och världen har restaurang-verksamheten minskat väsentligt såväl i Sverige som i EU, vilket gör att det kommer att skapa en stor obalans inom EU. För att upprätthålla balansen måste en minskning av produktionen inom EU ske med cirka 300 miljoner kycklingar, vilket även kan komma att påverka den svenska produktionen. Vidare är det anmärkningsvärt att i avtalet finns en överenskommelse på närmare en fördubbling av tidigare volym när det gäller kyckling, dvs. från 90 000 ton till 180 000 ton. När det gäller nötkött så ökade volymen endast från 70 000 ton till 99 000 ton. Matfågelbranschen erhåller inget stöd från den gemensamma marknaden och det är därför kristisk att man då godkänner dessa stora volymer. Det ställs höga krav på sojaproduktionen i sin helhet i den svenska animalieproduktionen, genom RTRS eller ProTerra-kriterier (Sojadialogen). Mot bakgrund av rådande politiska omständighet i Brasilien så är regnskogarna, urbefolkning, artrikedom och klimatet i farozonen vilket varken EU eller Sverige bör stödja genom handel. EU och Sverige bör snarare ställa krav att motverka dessa hot, och bör vara det primära villkoret för att nämna möjliga positiva konsekvenser av överenskommelsen förutsatt att det tillämpas.

Kycklingprodukterna som ingår i överenskommelsen uppfyller långt ifrån de krav som ställs i Sverige, varken när det gäller djurhälsa, antibiotikaanvändning, djurvälfärd eller livsmedelssäkerhet. Det finns en uppenbar risk att en stor del av dessa kycklingprodukter kommer att hamna på svenska restauranger och storhushåll, om inte tuffa kriterier kring antibiotika, djurvälfärd och djurhälsa ställs från kommuner, regioner och krögare. Så är sällan fallet när det gäller de privata aktörerna. När det gäller de svenska upphandlingskraven är de långt ifrån lika omfattande som de svenska kraven och den lagstiftning som ställs inom den inhemska produktionen till lantbrukarna och slakteriföretagen, både när det gäller

djurhälsa, djurvälfärd samt livsmedelssäkerhet och arbetsmiljö. Dessutom sker sällan kontroll och uppföljning av de produkter som har köpts in för att säkerställa att de faktiskt uppfyller kraven som upphandlaren har ställt. Resurser och kompetens saknas i upphandlingssammanhang. För att inte snedvrida konkurrensen till förmån för lägre eller inga krav är det nödvändigt att Sverige och EU ställer motsvarande krav i samband med avtal med tredje land, inklusive i Mercosur-överenskommelsen. Inom kommande arbete som rör EU:s Farm to fork-strategin så är det en förutsättning att införandet av nya krav inom EU på producenterna, ska kunna ställas på motsvarande sätt på aktörer utanför EU som avser exportera till EU-marknaden. Detta gäller även nya krav inom djurhälsa, livsmedelssäkerhet och miljökrav.

5.3.9 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

Utifrån en sammanvägning av positiva och negativa konsekvenser skulle LRF helst se att det inte blir något avtal med länderna i den sydamerikanska gemensamma marknaden Mercosur. Det som så här långt är känt av innehållet i avtalet ger inga direkta positiva effekter på svenskt jordbruk.

I vanliga fall är ett handelsavtal som har positiva effekter på svensk ekonomi i stort i allmänhet också bra för jordbrukssektorn. Men i fallet Mercosur, ett avtal som helt saknar direkta vinster för jordbruket, är svårare att resonera så. Med detta sagt önskar LRF förklara denna relativt dystra bild av associationsavtalet med Mercosur samt visa hur myndigheter och beslutsfattande politiker i Sverige och inom EUs institutioner kan bidra till att mildra de negativa effekterna av avtalet för svenskt och europeiskt jordbruk.

Viktigt för EU är viktigt för Sverige

Svenskt jordbruk verkar på EUs öppna gemensamma jordbruksmarknad. Därmed är det som är viktigt för jordbruket i stort inom unionen också viktigt för svenskt jordbruk.

EU är världens största importör och exportör av jordbruksprodukter och livsmedel. Exporten består i hög grad av förädlade livsmedel. I importen återfinns mycket jordbruksråvara.

För en del jordbruksråvaror råder en skör balans på den inre marknaden. Förändringar i handel, produktion och konsumtion får snabbt stora konsekvenser för priset till primärproducenten, inte minst syntes det när Ryssland 2014 införde importstopp för europeiska jordbruksprodukter.

Förändringar i balansen mellan utbud och efterfrågan på EU-marknaden får direkt påverkan också på den svenska marknaden.

Sverige är ett land som är väl upparbetat för import av jordbruksprodukter och livsmedel. Svenska konsumenter och svensk förädlingsindustri har haft ett starkt fokus på låga priser och öppenheten för import är stor.

Det är viktigt att skilja på primärproduktion och förädlade produkter från livsmedelsindustrin i fallet Mercosur. De offensiva exportintressena återfinns bland de högt förädlade produkterna, medan produkterna som är känsliga för ökad export är produkter med lägre förädlingsgrad och råvaror.

Innehållet i avtalet och konsekvenserna för jordbrukets delsektorer

Den traditionella handelsdelen av EUs framförhandlade avtal med Mercosur innebär sänkta tullar också för jordbruksprodukter och livsmedel. När detta skrivs har schemat för hur, i tid och omfattning, tullarna ska sänkas inte publicerats ännu.

Övergripande säger principavtalet att Mercosur fasar ut tullarna för 93 procent av tullpositionerna för import av jordbruksprodukter och livsmedel från EU. På samma sätt öppnar EU upp för 82 procent av jordbruks- och livsmedels-importen. Tullar blir kvar där en av parterna eller båda ser produktområdet som känsligt, eller kanske som motdrag för att man inte uppnått det man önskat inom ett annat område.

Resultatet för EUs jordbruk har blivit relativt stora öppningar för import för på områden som är känsliga såsom exempelvis kött och kyckling, men små öppningar på Mercosur-marknaden för mejerivaror där EU har exportintressen. Här uppfattar EUs och svenskt jordbruk en obalans i avtalet.

Nötkött

- en ny importkvot på 54 450 ton* för färskt och kylt nötkött (tullpositionerna 0201 och 0206 10 95) med tullen sänkt till 7,5 procent
- en ny importkvot på 44 550 ton* för fryst och visst berett nötkött (tullpositionerna 0202, 0206 29 91, 0210 20, 0210 99 51, 0210 99 90, 1602 50 10 och 1602 90 61) med tullen sänkt till 7,5 procent
- 0-tull för befintlig Hiltonkvot (nötkött med vissa kvalitetskrav) på drygt 61 000 ton*. Tullen var tidigare 20 procent.

De nya kvoterna fasas in under fem år medan 0-tullen för den befintliga kvoten införs direkt när avtalet träder ikraft. Utöver dessa kvoter finns det redan kvoter med 0-tull eller med en 20-procentig tull som är öppna för alla länder i WTO på knappt 200 000 ton. En del av detta är den kvot som EU öppnat som ”WTO-bot” för sitt hormonförbud. USA har förhandlat till sig en större del av denna. När detta är genomfört påverkas en av dessa WTO-kvoter neråt med 35 000 ton för Mercosur.

Men sammantaget landar det tullfria eller tullreducerade kvotutrymmet för Mercosur efter avtalets ikraftträdande på över 300 000 ton.

Till detta kommer kvoter i andra handelsavtal samt den mycket stora osäkerhet som råder genom Brexit. EU har förvisso på senare år ingått avtal som möjliggör för export från EU, men dessa väger inte upp för ökad importkonkurrens från Mercosur.

Marknaden för ädla detaljer

Det finns de som argumenterar för att EUs nya importkvoter för nötkött till Mercosur utgör en liten del av den europeiska konsumtionen. En djupare analys visar emellertid att det övergripande värdet av EUs marknad för nötkött minskat till följd av ändrad export samt konsumtionsvanor och inte minst den sammantagna effekten av olika handelsavtal.

Inom EU och i Sverige är det också på det viset att utbudet till två tredjedelar kommer från mjölkbesättningar och en tredjedel kommer från specialiserad produktion av nötkött. Tar man hänsyn till att de ädla detaljerna på djuret står för bara 30 procent av slaktkroppen landar EU-marknaden för mervärdes-detaljerna på ungefär 1 miljon ton. Nuvarande export från Mercosur tar närmare 20 procent av denna marknad.

Prispress

Vad som händer när EU tar bort tullen för drygt 60 000 ton befintlig kvot och inför en ny importkvot på 99 000 ton går inte att säga med säkerhet. Utvecklingen beror självfallet mycket på hur stor preferens konsumenterna har för europeiska och svenska produkter. Detta i sin tur beror på om de har tillräcklig information för att kunna göra valet.

75 till 80 procent av den europeiska importen består av ryggbiff. Befintlig importvolym i kombination med den nya kvoten blir större än den inhemska volymen för ryggbiff. Detta bedöms leda till prispress och i förlängningen stora problem för den europeiska specialiserade produktionen.

En tidigare konsekvensanalys från Kommissionen talade om hur ökad import av nötkött skulle få stora konsekvenser i mindre gynnade områden. Inget tyder på att detta skulle ha ändrats sedan dess. Att alla tillkommande volymer får en inverkan på balansen på marknaden och riskerar ge en prispress nedåt är så klart en realitet. Och pressas priserna på EU-marknaden påverkas i högsta grad den svenska produktionen.

Sverige är ett öppet land där priset spelar stor roll för det absoluta flertalet konsumenter. En stor del av importen till Sverige går också till food service-

sektorn där det kan vara svårt för konsumenter att göra aktiva val. Sjunker priset på de ädla detaljerna påverkar det så klart betalningsförmågan för hela slaktkroppen och därmed de svenska slakteriernas betalningsförmåga till producent.

Svensk köttproduktion har tidigare haft svårt att klara konkurrensen på den öppna EU-marknaden. Och detta trots att vi har en produktion med mycket hög nivå på vår djurvälfärd, god djurhälsa och låg antibiotikaförbrukning. Produktionen har också en relativt andra delar av världen mycket låg klimatpåverkan. På senare år har konsumenten blivit allt mer medveten och i detaljhandeln är den svenska andelen hög. Men i kombination med minskade konsumtion av kött, vilket man kanske kan anta främst sker hos de konsumenter som gör medvetna val, kan en prispress på ädla detaljer bli förödande för den svenska nötköttsproduktionen.

Fjäderfäkött

För fjäderfäkött och griskött kan samma resonemang som för nötkött tillämpas. Den svenska produktionens hållbarhet när det gäller djurvälfärd och antibiotikaanvändning har minst lika stor betydelse i denna produktion.

När det gäller fjäderfäkött innebär avtalet att en tullfri kvot på 180 000 ton (slaktviktsekvivalenter) öppnas på EU-marknaden. Kvoten är uppdelad 50/50 på benfri vara respektive vara med ben. För vissa typer av fjäderfälever avskaffas tullen helt inom fyra år i fem lika stora steg. Den nya kvoten motsvarar storleken på produktionen i Sverige, Finland och Danmark tillsammans.

Dagens importkvoter med sänkt tull för kyckling är svåra att förenkla i en siffra eftersom de är uppdelade på enskilda detaljer och dessutom i olika grad av beredning. En grov siffra för färskt, kylt och fryst kycklingkött med och utan ben samt saltat kycklingkött från för Mercosur ligger på drygt 200 000 ton. Och den totala volymen för EUs importkvoter för kyckling ligger på mellan 300 000 och 400 000 ton. För hela fjäderfäområdet, vilket kan vara rimligt att titta på eftersom kyckling konkurrerar med andra produkter i segmentet, ligger EUs importkvoter totaltsett (inte bara Mercosur) på närmare 1 miljon ton.

Copa/Cogeca gör bedömningen att för varje par kycklingbröst som importeras minskar produktionen inom EU med en kyckling och samtidigt - i den europeiska konsumtionen -växer andelen kycklingkött som producerats under helt andra regler för antibiotikaanvändning och djurvälfärd än de som ställs inom EU.

Eftersom så stora delar av importen går in i förädling och food service, där ursprunget inte blir synligt saknar konsumenten möjlighet att göra ett upplyst och aktivt val. Marknaden för mervärden som god djurhälsa, god djurvälfärd och låg antibiotikaanvändning fungerar inte.

Europeiska kycklingproducenter är oroliga för den tullfrihet som väntas för länderna i Mercosur. Produktionen i EU ligger avsevärt högre än i samtliga konkurrentländer och mest konkurrenskraftigt är Brasilien med en produktionskostnad som ligger 25 procent över de den europeiska.

Socker och andra vegetabilier

EUs sockermarknad har genomgått stora förändringar i och med borttagandet av produktionskvoterna. I princip har det av Brasilien satta priset på världsmarknaden också varit gällande i EU. Europeiska sockerbetsodlare och har förlorat kraftigt i lönsamhet och sockerraffinaderier har lagts ned.

Ytterligare importöppningar som nu i fallet Mercosur där en kvot på 190 000 ton öppnas kommer ytterligare att pressa Europas sockermarknad och den europeiska bondeorganisationen Copa/Cogeca gör bedömningen att en utveckling där EU går från att vara nettoxportör till att bli nettoimportör skulle sätta ytterligare press på det inhemska EU-priset och leda till förlorade värden i odlarled.

På samma sätt som för de olika köttsektorerna skiljer sig produktionsvillkoren mellan EU och Mercosur, när det gäller vegetabiliesektorn i sin helhet. Stora olikheter finns exempelvis när det gäller antalet godkända växtskyddsmedel och vad som gäller för GMO.

Regler, standarder och jämlika konkurrensvillkor

Det är för LRFs medlemmar mycket viktigt att det ställs samma krav på importen som på den svenska produktionen. Risken är stor att sådana krav på importen hamnar i strid med WTOs regelverk eller på annat sätt skapar för EU oönskade handelskonflikter. Men bilaterala eller plurilaterala avtal som i fallet Mercosur har EU andra möjligheter att föra frågan om en hållbar utveckling framåt också i handelssammanhang.

Handel och EUs Farm to Fork samt Green deal

LRF anser det särskilt viktigt att använda denna handelsmöjlighet att sätta press på handelspartners nu när EU arbetar på att höja unionens miljömässiga hållbarhet i Green Deal och Farm to Fork och gå före resten av världen. Kommissionen säger sig vilja inspirera resten av världen, men från det till att säkra jämställda konkurrensvillkor krävs både tid och mycket arbete.

Även om LRF välkomnar EUs ambitioner i Farm to Fork och Green Deal hyses oro för konkurrankraften i såväl svenskt som europeiskt jordbruk. Det finns en risk att EU som helhet ska upprepa det svenska jordbrukets historia efter EU-inträdet med konkurrenskraftsproblem och fallande produktion. Det är helt enkelt viktigt att EUs

handelspolitik och nya handelsavtal ställer större krav på motparten att leva upp till EUs regler.

Till intet förpliktigande avsnitt om handel och hållbarhet

I Mercosur-avtalet finns flera avsnitt som berör viktiga hållbarhetsparametrar. Ett särskilt avsnitt handlar om hur parterna kan integrera hållbar utveckling i sin handels- och investeringsrelation. Här avhandlas bland annat internationella miljöavtal samt klimat, arbetsvillkor, biologisk mångfald och hållbart skogsbruk.

LRF tolkar skrivningarna som att här finns en ambition, men att det till slut är upp till parternas goda vilja. Man rår, enligt skrivningarna, över sitt eget territorium och eventuella handelsåtgärder ska ha vetenskaplig grund. Råder det osäkerhet om vetenskapen finns en möjlighet att tillämpa försiktighetsprincipen, men inga åtgärder får vara förtäckta handelshinder eller diskriminerande. Allt är med andra ord kända WTO-principer och väl avvägt för att inte skapa handelsfriktion. Och tillämpningen blir upp till diskussion och prövning.

Kommitté för dialog om djurvälfärd

Det finns även ett avsnitt om att parterna inrättar en särskild kommitté för dialog i frågor rörande djurvälfärd, antibiotikaresistens och GMO. Kommittén syftar till dialog för ömsesidig förståelse och ökad hållbarhet. Här finns inget som tyder på att parterna enats om gemensamma riktlinjer eller regler.

SPS-avsnitt

När det gäller ett särskilt avsnitt som handlar om skydd för människors, och djurs liv och hälsa gällerreglerna i WTOs avtal för sanitära och fytosanitära frågor. Förenklat kan länder införa handelshinder för att skydda sitt territorium från smitta förutsatt att det är något fel på produkten vid importtillfället och farligt för människor, djur och natur i importlandet.

Fortsatt olika regler

Mercosur-länderna och EU kommer även när parternas handelsavtal börjar tillämpas att sina respektive egna regler för vad som är tillåtet respektive inte tillåtet i jordbruksproduktionen. Och Sverige fortsätter med sina regler som ibland är högre ställda än för resten av EU.

Detta är ett viktigt skäl till varför LRF ser problem snarare än möjligheter med avtalet med Mercosur. Länderna, i synnerhet Brasilien, är mycket konkurrenskraftiga jordbruksexportörer, och detta i vissa fall med negativa konsekvenser för just en hållbar utveckling.

Viktigt att mildra de negativa konsekvenserna av avtalet

Om avtalet blir verklighet är det viktigt att rusta EU och Sverige för eventuellt negativa konsekvenser för jordbrukssektorn och landsbygden.

Mercosur-avtalet:

- Stärker behovet av förbättrad information om ursprung till konsumenter på restauranger och hotell, i storkök, i färdigprodukter i handeln samt i den offentliga upphandlingen.
- Illustrerar vikten av att beslutsfattare på alla nivåer bidrar med rättvisande information om olikheter i regelverk och standarder mellan olika länder. Ett problem har länge varit att såväl svenska som EU-representanter i sin iver att försvara olika handelsavtal får det att låta som att produktionsvillkoren är jämbördiga när det i själva verket är så att svensk produktion ligger på en helt annan nivå i fråga om hållbarhet för människor, djur och miljö.
- Tydliggör och förstärker vikten av att den svenska regeringen och jordbruket närstående myndigheter verkligen utvecklar och håller fast vid tänkta åtgärder i livsmedelsstrategin.
- Ställer högre krav på svenska EU-förhandlare att lyckas i förhandlingar om pengar och regelverk till och för jordbruket. Kommissionen har avsatt pengar för att täcka upp för eventuellt negativa effekter på marknaden av avtalet med Mercosur. I en förhandling om dessa pengar är det viktigt att även länder med mindre produktion och som drabbas av indirekta effekter av avtalet får del av medlen.
- Gör att EU i kommande avtal måste hålla tillbaka nya importöppningar för känsliga jordbruksprodukter i pågående och framtida handelsförhandlingar (Australien, Nya Zeeland och USA)

5.3.10 Nordbruk

NordBruk är starkt kritiskt till handelsavtalet mellan EU och Mercosur medhänsyn till påverkan på det svenska jord- och skogsbruket, hållbarhet och mänskliga rättigheter samt hälso- och djurskyddsregler. Den europeiska delen av Via Campesina, European Coordination, Via Campesina, ECVC, som Nordbruk arbetar tillsammans med gällande de europeiska och internationella frågorna och där NOrdBruk är medlem i tillsammans med andra jordbrukarorganisationer i Europa är också kritiska till detta avtal. ECVC och NOrdBruk anser att

- avtalet strider mot FN: s förklaring om rättigheterna för bönder och andra personer som arbetar på landsbygden som antogs i december 2018, (Se FNdeklarationen ”Declaration on the Rights of Peasants and Other People Who Work in Rural Areas (UNDROP)”).

- avtalet står i motsats till de hållbara utvecklingsmålen som EU har undertecknat

- avtalet är i strid med den grundläggande principen för EU:s territoriella sammanhållning,

- avtalet kommer att påverka en sektor som redan är i kris, det svenska jordbruket har redan idag svårt att överleva då lönsamheten är låg, speciellt gäller detta våra medlemmar med mindre och medelstora jord- och skogsbruksföretag.

- avtalet kommer även att påverka rennäringen som också redan nu har det svårt både på grund av ökad konkurrens och prispress men även utifrån att en fortsatt avfolkning av landsbygden ger svårighet att möjliggöra samarbeten. (Åsikt från NordBruk enbart),

- avtalet kommer att påskynda avfolkningen av den europeiska landsbygden, vilket påverkar möjligheten att bedriva jord- och skogsbruk på ett rationellt sätt då service monteras ned, tillgång på samarbetspartners minskar då det finns färre människor verksamma i gröna näringar, dyrare transporter och tillgång till reservdelar och varor.

- sämre beredskap för kriser då jordbruk tvingas läggas ned. En redan låg självförsörjning av jordbruksprodukter kommer ytterligare att minska och göra Sverige ännu sämre rustat för framtida kriser.

- avtalet med Mercosur, tillsammans med andra frihandelsavtal, som Ceta, förstör den hållbara modellen för små och medelstora jordbrukare, livsmedelssuveränitet och villkor för hälsosamma och hållbara livsmedelsmodeller.

Nordbruk anser vidare att avtalet kommer att medföra ökat tryck på naturresurser i Sverige. Idag är samer och jord- och skogsbrukare utsatta för landgrabbing inom vårt land vilket innebär sämre förutsättningar för att bedriva näringarna. En ökad exploatering ger därmed ytterligare sämre förutsättningar. ECVC och Nordbruk ifrågasätter att ett avtal undertecknas som tydligt kommer att påverka de europeiska jordbrukarnas inkomster när jordbrukarnas inkomster är mycket låga jämfört med andra sektorer i det europeiska samhället och utan att inrätta någon allvarlig mekanism för intern reglering i EU för att förändra situationen.

Nordbruk har vidare bifogat samma synpunkter som återfinns i Jordens Vänners yttrande.

5.3.11 Naturvårdsverket

SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

YTTRANDE
2020-08-27 Ärendenr:
NV-03068-20

Kommerskollegium (Dnr 2020/00160-13)

Yttrande på remiss från Kommerskollegium om frihandelsdelen i Associationsavtalet mellan EU och Mercosur

Sammanfattning

Kommerskollegium efterfrågar input från Naturvårdsverket om möjliga positiva och negativa konsekvenser som handelsavtalet kan få utifrån vårt expertområde. I synnerhet efterfrågas behov av kompletterande nationella åtgärder till följd av handelsavtalet. Enligt internationell praxis har inga nya miljöåtaganden gjorts i själva handelsavtalet. Handelsavtalet ger dock vissa ökade förutsättningar att indirekt stödja och främja utvecklingen av effektiva miljöstyrmedel och bättre lagefterlevnad på miljöområdet inom Mercosur[1]. Det är av särskild vikt att Sverige fortsatt bidrar med:

- att stödja EU i arbetet med att skapa mer kraftfulla och tydliga EU-instrument som styr med en allt mer hållbar import. Exempel på sådana satsningar som pågår för närvarande är att se över möjligheter att skapa en gränsjusteringsmekanism eller motsvarande och att skärpa hållbarhetskriterier för biobränslen
- kapacitetsutveckling inom miljöpolicyfrågor och miljötillsynsfrågor i allmänhet och hållbar markanvändning samt stärkt biologisk mångfald i synnerhet
- kapacitetsutveckling för kontrollfunktioner inom Mercosur för att stävja korruption och illegal handel av djur

Skäl

Naturvårdsverket bedömer att frihandelsavtalet med Mercosur är något mer ambitiöst utformat ur miljöperspektiv jämfört med tidigare handelsavtal mellan EU och andra regioner. Ingångna internationella miljöåtaganden tar i detta avtal en tydlig plats i hållbarhetskapitlet och i övriga kapitel, som lyder under skarpare sanktionsmöjligheter, finns avtalstexter om tullförmåner och marknadstillträde som kan användas för att bland annat uppnå mer miljöstödjande tekniköverföring.

[1] Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay.

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Naturvårdsverket konstaterar att en analys av framtida miljöeffekter av det kommande Mercosur-avtalet är komplex att göra. Miljöeffekterna beror i första hand på utvecklingen av effektiva nationella miljöstyrmedel inom de länder som utgör avtalsländerna. Utveckling av effektiv nationell miljöpolitik uppmuntras tydligt, men det styrs inte av handelsavtalet. Enligt internationell praxis har inga nya miljöåtaganden gjorts i själva handelsavtalet – men större internationella åtaganden synliggörs där och det blir därigenom möjligt för ytterligare politisk och ekonomisk påtryckning och påverkan.

Länderna får enligt handelsavtalet inte bryta mot egen lagstiftning eller egna miljöskyddsnivåer i sin exporthandel. I övrigt bygger många skrivningar i avtalet på att leva upp till internationellt ingångna åtaganden inom miljöområdet vilka i sin tur generellt bygger på frivillighet och god vilja. Skarpa sanktionsmöjligheter saknas generellt om denna vilja inte finns. Arbete med kapacitetsuppbyggnad och med att stärka drivkrafter i stort inom Mercosur-länderna att förstärka arbetet med hållbarhetsfrågor kommer därför att vara betydelsefullt för att minimera avtalets miljöeffekter.

Handelsavtalets miljödelar lägger stort fokus på att begränsa växthusgasutsläpp som kan uppstå kopplat till handeln av produkter och tjänster. Ett framsteg är att Parisavtalet har fått en egen artikel i handelsavtalet. Detta kan möjligen bidra till att länder som övervägt att lämna Parisavtalet avstår från att göra det för att inte riskera att uteslutas från ett frihandelsavtal med EU.

Handeln mellan EU och Mercosur antas trots handelsavtalet fortsatt hålla sig på en relativt låg nivå vad gäller produktionsökningar. Preliminära modellkörningar som utförts av EU-kommissionen visar att fossila koldioxidutsläpp fram till 2032 med handelsavtalet sammantaget skulle öka med mellan 2,6 – 4 ton. I den allmänna jämviktsmodellen ingår endast direkta koldioxidutsläpp som mått på miljöeffekt. En ökad produktion med Mercosur-ländernas befintliga miljölagstiftning kommer med stor sannolikhet också leda till bland annat fortsatt negativa miljöeffekter från ohållbar markanvändning, kemikalieanvändning, bristande avfallshantering, utsläpp till luft, ohållbar vattenanvändning och annan ohållbar naturresursanvändning.

Avtalet hanterar detta i viss mån genom att hänvisa till ett förstärkt samarbete inom ramen för andra internationella avtal, såsom de multilaterala miljöavtal (MEA) bland annat inom biologisk mångfald, hållbart skogsbruk, hållbart nyttjande av fiskeresurser och hållbart vattenbruk som är ratificerade av vissa av länderna. I handelsavtalet finns vissa åtaganden specifikt omnämnda bland annat att handeln inte ska bidra till avskogning eller att nyligen avskogad mark används till kött- eller sojaproduktion.

Handelsavtalet ger ytterligare en plattform för diskussion om efterlevnad av internationella åtaganden bland annat inom biologisk mångfald, exempelvis konventionen för biologisk mångfald (CBD), handelskonventionen för hotade djur och växter (CITES), skogsbruk, jordbruk) och giftfri miljö. Bland annat skulle det exempelvis finnas grund för fördjupade samarbeten inom CITES för att bekämpa den illegala handeln, som till stora delar drivs av konsumtion i västvärlden. Förlust av biologisk mångfald är en global ödesfråga. Ett ökat

samarbete med CITES skulle också kunna stärka den legala handeln med arter i syfte att bland annat bidra till landsbygdsutveckling.

Naturvårdsverket förordar att miljöeffekterna till följd av detta handelsavtal följs fortlöpande och att Sverige aktivt bidrar till att EU arbetar för att styra till en alltmer hållbar import av varor, bland annat från länder som är parter till avtalet. Exempelvis bör gränsjusteringsmekanismer inom miljöområdet fortsatt utredas, liksom hållbarhetskriterier relativt till direktiv bland annat avseende biobränslen, jord- och skogsbruksproduktion samt inom livsmedelssektorn i syfte att minska miljöpåverkan. Även inom exportområdet, främst avseende fordon, arbetsmaskiner och verktyg, är det av vikt att nationella och EU-gemensamma styrmedel fortsatt utvecklas bland annat vid den pågående översynen och revideringarna av Industriutsläppsdirektivet, EU:s utsläppshandelssystem och EU:s utsläppskrav för fordon, i syfte att minimera miljöpåverkan i produkternas värdekedja.

Det är av särskild vikt att Sverige fortsatt bidrar med stödjande åtgärder inom kapacitetsutveckling inom miljöfrågor i allmänhet och hållbar markanvändning och stärkt biologisk mångfald i synnerhet. En viktig del inom kapacitetsuppbyggnad inom hållbart nyttjande av biologisk mångfald är att kunna säkerställa tillräcklig kontroll för att förhindra illegal skogsavverkning, illegal handel, smuggling, tjuvjakt, olaglig växtinsamling med mera. Enligt den internationella frivilligorganisationen TRAFFICs rapport från juli 2020 ”Wildlife Trafficking in Brazil” sker miljontals illegala försäljningar av vilda djur från Brasilien varje år, bland annat av sköldpaddor, akvariefiskar och fåglar. Det vore gynnsamt om samarbetet inom avtalets ram även kan inkludera uppbyggnad av tullmyndigheters funktion och ett förstärkt korruptionsförebyggande arbete.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit biträdande avdelningschefen Marcus Carlsson Reich, föredragande, samt enhetschefen Johanna Farelius.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket
Björn Risinger

Marcus Carlsson Reich

Kopia till: emma.savenborg@kommerskollegium.se

5.3.12 Swedac

SWEDAC
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment

Datum
2020-08-25

Beteckning[1]
2020/1798

Avdelningen för juridik och handelsfrågor
Per Hällströmer
Direktnr: 033-17 77 31
E-post: per.hallstromer@swedac.se

Ert datum
2020-06-22

Er referens
Dnr 2020/00160-11

Kommerskollegium
Enheten för handel och tekniska regler
Att: Emma Sävenborg
emma.savenborg@kommerskollegium.se

Remiss om frihandelsdelen i Associationsavtalet mellan EU och Mercosur
(antal bilagor:)

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) ansvarar för frågor om teknisk kontroll, inklusive ackreditering och frågor i övrigt om bedömning av överensstämmelse samt för samordning av marknadskontroll, reglerad mätteknik och ädelmetallkontroll. Swedac har beretts tillfälle att yttra sig över ovan nämnda remiss.

Swedac ser positivt på att det i TBT-delen av avtalet tydliggörs vilka standardiseringsorganisationer som ska anses vara internationella och vars regelverk som huvudregel ska tillämpas (artikel 6.2). Detta borde i vart fall minska riskerna för användandet av konkurrerande standarder. Det är vidare positivt att det framhävs att tredjepartsorgan som ska utföra bedömning av överensstämmelse i första hand ska vara ackrediterade och att ackrediteringen ska ske under internationella organisationer som ILAC och IAF (artikel 7.3).

Av artikel 7.5 framgår att parter till Mercosur kan kräva att det finns "bilateral arrangements", bl.a. "memoranda of understanding", mellan organ för bedömning av överenstämmelse i EU och Mercosur för att parter till Mercosur ska acceptera certifikat eller testrapporter utfärdade av organ för bedömning överenstämmelse i EU inom de områden som nämns i bilaga 1. Om organen för bedömning av överensstämmelse på båda sidor av avtalet är ackrediterade framstår detta krav som onödigt krångligt och skulle kunna vara handelshindrande.

När det avser marknadskontroll är skrivningen i artikel 10 punkten c) mycket begränsad, man talar endast om "Exchange views on market surveillance", vilket kan jämföras med Ceta-avtalet där det finns mer uttalade ambitioner om faktiskt samarbete. Denna del av avtalet synes i praktiken knappast få någon praktisk betydelse.

---

[1] Ange denna beteckning vid all kontakt med Swedac i ärendet.

E-post: registrator@swedac.se
Tel: 0771-99 09 00
www.swedac.se
Postadress: Box 878, 501 15 Borås
Besöksadress: Österlånggatan 5, Borås
Organisationsnr: 202100-3815
Bankgiro: 5617-4659

Detta yttrande har beslutats av chefsjuristen Anette Arvestål efter föredragning av juristen Per Hällströmer. Utredaren Arne Lund har deltagit i handläggningen av ärendet.

Anette Arvestål

Per Hällströmer

5.3.13 Statens Veterinärmedicinska Anstalt

STATENS
VETERINÄRMEDICINSKA
ANSTALT

YTTRANDE
2020-08-18 Dnr SVA 2020/576

Per Wallgren
Avdelningen för djurhälsa och antibiotika

Kommerskollegium
Enheten för handel och tekniska regler
Box 6803
113 86 Stockholm

kommerskollegium@kommers.se
emma.savenborg@kommerskollegium.se

Yttrande på er remiss om frihandelsdelen i Associations-avtalet mellan EU och Mercosur

Ert dnr 2020/00160–17

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har anmodats inkomma med synpunkter på er remiss "Frihandelsdelen i Associationsavtalet mellan EU och Mercosur" och frågan "Vilka risker och möjligheter ser ni att avtalet kan komma att få för arbetet med att motverka antibiotikaresistens, och önskar framföra följande synpunkter.

FÖRUTSÄTTNINGAR

- Avtalet innebär att EU gradvis kommer att sänka tullarna på varor från Mercosur-länderna.
- EU importerar för närvarande cirka 200 000 ton nötkött årligen från Mercosur-länderna. Enligt avtalet kommer EU att släppa in 99 000 ton (55% färskt och 45% fryst) till en tullsats på 7,5%, vilket motsvarar 1,2% av EU: s totala nötköttförbrukning, d.v.s. en mycket liten andel.
- EU importerar idag mer än 400 000 ton fjäderfäkött från Mercosur-länderna. Enligt avtalet kommer EU att importera 180 000 ton tullfritt, vilket motsvarar 1,2% av den nuvarande konsumtionen, d.v.s. som för nötkött, en mycket liten andel.
- SVA har inte kännedom om omfattningen av den nuvarande importen till Sverige från Mercosur-länderna, men avtalet förväntas inte leda till någon betydande ökning av importen av nötkött och kyckling, utan bara ersätta en del av den import som redan sker.
- Alla importerade produkter måste uppfylla EU: s standarder, inklusive de för livsmedelssäkerhet. Vidare gäller försiktighetsprincipen, vilket innebär att EU

STATENS VETERINÄRMEDICINSKA ANSTALT
besök. Ulls väg 2B **post.** 751 89 Uppsala
telefon. 018 67 40 00 **fax.** 018 30 91 62 **e-post.** sva@sva.se
webb. www.sva.se **org nr.** 202100-1868

kan avvisa produkter från marknaden, om det ur ett vetenskapligt perspektiv råder osäkerhet om produkten är säker eller inte.

Enligt avtalet ingår samarbete genom dialog och informationsutbyte specifikt inom området antibiotikaresistens. En arbetsgrupp inom bl.a. antibiotikaresistens kommer inrättas, för att samordna parternas insatser i livsmedelssystemen och samarbetet i internationella organisationer. Parterna åtar sig att arbeta bilateralt och internationellt i kampen mot antibiotikaresistens, särskilt med främjande av försiktig och ansvarsfull användning av antibiotika inom djurproduktion och veterinärpraxis.

- SVA har inte information om förbrukningen av antibiotika i djurproduktionen i Mercosur-länderna, och inte heller om nivåerna av antibiotikaresistens, då officiell statistik saknas. Bedömningen, baserat på begränsade vetenskapliga studier, är dock att de är betydligt högre än i Sverige.

RISKER

SVA:s bedömning är att eventuella risker för arbetet mot antibiotikaresistens huvudsakligen kommer att förknippas med import av resistenta bakterier i kött som inte är värmebehandlat. Eftersom avtalet inte kommer att innebära en väsentlig ökning av den svenska importen av kött, och alla EU:s livsmedelssäkerhetsstandarder gäller, kan ingen ökad risk för import av resistenta bakterier förväntas i relation till dagsläget.

MÖJLIGHETER

Inrättandet av en "Subcommittee on Dialogues in animal welfare, in agricultural biotechnology, in combating antimicrobial resistance and in food safety, plant and animal health" måste anses öppna möjligheter för forskning och samarbete inom antibiotikaresistens, som inte tidigare funnits.

Det specificeras inte i detalj hur samarbetet i denna underkommitté kommer att gå till, men det betonas i överenskommelsen att dialogerna måste omfatta (a) samarbete om uppföljning av riktlinjer, standarder och rekommendationer för att främja ansvarsfull användning av antibiotika för djur (b) samarbete att genomföra rekommendationer från OIE, WHO och Codex (c) kunskapsutbyte om "good farming practices" (d) främjande av forskning, innovation och utveckling och (e) främjande av en tvärvetenskaplig ansats i kampen mot antibiotikaresistens med ett One health-perspektiv.

Sverige har en stark internationell profil i kampen mot antibiotikaresistens. Detta avtal ger en ny möjlighet att vara drivande i frågan, och påverka Mercosur-länderna i riktning mot en klokare användning av antibiotika för djur och därmed en minskning av antibiotikaresistens i ett globalt perspektiv. Samtidigt kan det finnas en möjlighet att utveckla forskningssamarbete med forskningsmiljöer i Mercosur-länderna.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Ann Lindberg. I den slutliga handläggningen har deltagit sektionschefen Karl Pedersen, juristen Ingela Johansson samt avdelningschefen Per Wallgren, föredragande.

Med vänlig hälsning

Ann Lindberg

Per Wallgren

5.3.14 Konkurrensverket

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

YTTRANDE
2020-08-19 Dnr 367/2020 1 (3)

Kommerskollegium
emma.savenborg@kommerskollegium.se

Samråd mellan Kommerskollegium och Konkurrensverket om frihandelsavtalet mellan EU och Mercosur
Dnr 2020/00160-19

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen i Sverige. Konkurrensverket ska verka för en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Enligt Konkurrensverkets bedömning finns det inget i frihandelsavtalets kapitel om offentlig upphandling mellan EU och dess medlemsstater och Mercosur-länderna som begränsar myndigheten att utföra sitt uppdrag inom området för offentlig upphandling.

De till avtalet tillhörande annexen var inte färdigställda vid tidpunkten för detta yttrande. Vårt yttrande avser därmed enbart huvudtexten av avtalet och vi har analyserat kapitlet som rör upphandling.

Enligt vår bedömning kan omfattningen och innebörden av vissa artiklar i avtalet skilja sig från den svenska lagstiftningen och även EU-direktiven rörande upphandling. Sådana potentiella skillnader skulle kunna påverka såväl svenska företag vilka deltar i upphandlingar i Mercosur-länderna som svenska upphandlande myndigheter vilka genomför upphandlingar i Sverige. I det följande anger vi de huvudsakliga observationer vi har gjort rörande frihandelsavtalet.

En känd risk i samband med offentlig upphandling är risken för korruption av olika slag och allvarlighetsgrad. Att motverka korruption är således en viktig uppgift för de parter som verkar inom offentlig upphandling. Vi noterar att i detta tas upp i artikel 8 i avtalet. Bestämmelsen anger uttryckligen att parternas offentliga upphandlingar ska genomföras på ett likabehandlande ("impartial") och transparent vis och att parterna ska vidta åtgärder mot korruption. Detta ser vi som en positiv effekt av avtalet.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Ringvägen 100
Telefon 08-7001600
konkurrensverket@kkv.se

Vi noterar att artikel 3.2 c) i avtalet undantar bl.a. vissa finansiella tjänster från tillämpning av frihandelsavtalet. Liknande undantag finns i artikel 7 b) i direktiv 2014/24 och 3 kap. 24 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Vi får många frågor om detta undantag och det har emellanåt uppstått svårigheter vad gäller tolkningen av undantagets omfattning. Det är svårt att utläsa av avtalets lydelse om de två regleringarna sammanfaller och därmed avser att undanta samma typer av finansiella tjänster. Det innebär att det kan uppstå tolkningsproblem avseende vilka finansiella tjänster som faktiskt är undantagna. Exempelvis kan en upphandlande myndighet som följer svensk lag och EU-direktiv förefalla undanta fler finansiella tjänster än de som framgår av avtalet.

Vad gäller artikel 5.2 a) som avser ett generellt undantag från avtalet, är undantaget vagt uttryckt. Bestämmelsen kan tolkas som att anskaffningar av varor och tjänster från de angivna kategorierna, t.ex. institutioner med filantropisk inriktning, ska vara undantagna skyldighet att annonsera. Det finns vissa möjligheter också enligt den svenska lagstiftningen och upphandlingsdirektiven att reservera kontrakt för exempelvis organisationer som har en viss procent anställda som utgörs av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden (se 4 kap. 18 § LOU). Dessa kontrakt ska dock annonseras med reservationen intagen som ett villkor. Av frihandelsavtalets lydelse framstår det som om dessa anskaffningar är undantagna annonseringsskyldigheten. I denna del kan det således uppstå en otydlighet kring vad som gäller rörande annonsering under dylika omständligheter.

I artikel 16.5 anges ett förbud mot rådgivning från företag avseende tekniska specifikationer, om sådan rådgivning utesluter ("precluding") vidare konkurrens. Det finns inget motsvarande förbud i den svenska lagstiftningen eller upphandlingsdirektiven. Det kan däremot uppstå situationer där ett sådant agerande är i strid med likabehandlingsprincipen. Därutöver medför 13 kap. 3 § 6 LOU en möjlighet att utesluta en leverantör på grund av jäv, men endast om inte mindre ingripande åtgärder kan avhjälpa problemet. Förbudet i avtalet kan därmed innebära viss skillnad i förhållande till nationella regler och upphandlingsdirektiven.

Vad gäller möjligheten att direktupphandla vid synnerlig brådska noteras, såvitt vi kan utläsa, att artikel 20.1 f saknar kravet att brådskan inte ska vara orsakad av den upphandlande myndigheten, vilket förutsätts enligt svensk reglering och upphandlingsdirektiven. Ett sådant krav skulle dock kunna inläsas i avtalet, eftersom detta stipulerar att omständigheterna ska vara "unforeseeable". För det fall kravet inte omfattas av artikeln är svensk lagstiftning och upphandlingsdirektiven striktare i dessa situationer, vilket innebär att fler upphandlingar måste annonseras. Svenska företag som vill lämna anbud i Mercosur-länderna kan därför uppleva att vissa kontrakt direkttilldelas, trots att så inte skulle kunna ske i Sverige.

Vad gäller skyldigheten att skydda uppgifter om enskilda i upphandlingssammanhang så som anges i artikel 24.1 i avtalet, framhåller Konkurrensverket att oaktat denna bestämmelse gäller offentlighetsprincipen som huvudregel i Sverige och för svenska upphandlande myndigheter. Visserligen finns ett liknande skydd för enskilds ekonomiska intresse vid affärsförbindelse med myndighet i 31 kap. 16 § OSL, men utländska företag som lämnar anbud i svenska upphandlingar kan uppleva viss skillnad.

Detta yttrande har beslutats av enhetschef Nikos Tsakiridis. Föredragande har varit Malin de Jounge. Mahshid Sepahvand har också medverkat i framtagandet av detta yttrande.

Beslutet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Nikos Tsakiridis

Malin de Jounge

5.3.15 Skogsstyrelsen

SKOGSSTYRELSEN
Enheten för policy och analys

REMISS
Datum
2020-08-20

Diarienr
2020/2716

Kommerskollegium
Enheten för handel och tekniska regler
att: Emma Sävenborg
Box 6803
113 86 Stockholm

Remiss om frihandelsdelen i Associationsavtalet mellan EU och Mercosur

Skogsstyrelsen har getts möjlighet att inkomma med kommentarer om Mercosur-avtalets konsekvenser för frågor inom ramen för Skogsstyrelsens ansvars- och verksamhetsområde. Skogsstyrelsen skulle särskilt beakta frågan om möjliga positiva och negativa effekter av Mercosur-avtalet utifrån Skogsstyrelsens expertområde.

Efter att ha tagit del av bakgrundsinformationen runt Mercosur-avtalet vill Skogsstyrelsen framföra följande kommentarer.

De skogliga delarna i avtalet återfinns huvudsakligen i kapitlet om "Trade and sustainable development" och särskilt i kapitel 8, men även något i kapitel 13. Skogsstyrelsen tycker att skrivningarna om den skogliga dimensionen i stort är bra och väl avvägd. En generell observation är att avtalet är förhållandevis vagt och allmänt hållet vad det gäller de skogliga delarna och det kan innebära att parterna i ett senare skede kommer att ta fram genomförandeplaner som konkretiserar de olika samarbeten som identifieras i avtalet.

Det är bra att man i avtalet använder vedertagna begrepp som exempelvis "sustainable forest management". Avtalet hänvisar till regler och avtal framtagna av FN och/eller OECD men inte till EU-regelverk som t.ex. EU FLEGT Action Plan (https://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm) eller EU:s Timmerförordning (https://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm)
Det finns kanske en anledning till detta och det omnämns också på några ställen att man inte avser att ändra på befintlig EU-lagstiftning. Det hade dock kanske varit bra att på något ställe lyfta fram och omnämnt dessa EU-regelverk som i stort handlar om att minimera införsel av illegalt avverkade skogsprodukter på EU-marknaden. I avtalet nämns tydligt att man ska vidta åtgärder för att bekämpa olaglig avverkning och relaterad handel.

Avskogning är ett stort globalt problem och ca 80 procent av den globala avskogningen beror på att skog omvandlas till jordbruksmark. I det aktuella området som avtalet avser huggs framför allt skog ner för att marken ska användas till soyaproduktion eller betesmark för köttproduktion. Det är bra att avtalet adresserar detta.

Postadress
Huvudkontoret
Skogsstyrelsen
551 83 Jönköping

Besöksadress
Vallgatan 8
Jönköping

Telefon
036-35 93 00
Fax
036-16 61 70

Organisationsnr
202100-5612
Momsreg.nr
SE202100561201

skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se
www.skogsstyrelsen.se

Avtalet nämner i förbifarten skogsrestaurering (forest restoration). Skogsrestaurering har blivit mer och mer aktuellt med tanke på att avskogningen fortfarande är hög, även om man har sett en minskning av avskogningen under senare år. Det finns stora arealer av skogar och mark som utarmats genom åren. Restaurering av dessa marker skulle kunna bidra till mer vitala och motståndskraftiga skogar. Det hade varit bra om detta hade utvecklats något mer i avtalet.

Föga förvånande så är Brasilien den stora handelspartnern i området även vad det gäller skogsrelaterade produkter och ett dussintal större företag med skoglig anknytning är etablerade i landet som exempelvis Stora Enso, Ahlstrom/Munksjö, AFRY och Pulpeye.

Skogsstyrelsen tycker det är positivt att man i avtalet adresserar lokalsamhällenas roll samt den viktiga roll som ” Small and Medium Enterprises” har och att man vill förstärka deras möjligheter till hållbar försörjning.

I avtalet omnämns att man ska samarbeta i bl.a. regionala och internationella fora inom en rad olika områden, inkl. sustainable forest management. Hur det praktiskt ska gå till upplever Skogsstyrelsen som oklart då EU och dess medlemsstater och Mercosur-länderna tillhör helt olika grupperingar.

Peter Blombäck
Enhetschef

5.3.16 Patent och registreringsverket

PATENT OCH REGISTRERINGS VERKET PRV

YTTRANDE

2020-08-20 Dnr: AD411-2020/1728

Kommerskollegium
emma.savenborg@
kommerskollegium.se

CC: Marika Kurlberg
Marika.kurlberg@regeringskansliet.se

Yttrande avseende FTA EU/Mercosur. Ref 2020/00160-18

Bakgrund

Kommerskollegium (KK) har inkommit till Patent- och registreringsverket (PRV) med en beställning avseende analys av den immaterialrättsliga delen av utkastet till frihandelsavtal (FTA) mellan EU och Mercosur. Den övergripande frågan KK ställer är:

- Vilka möjliga positiva och negativa effekter av Mercosuravtalet kan ni identifiera utifrån ert expertområde?

KK inkom senare till PRV med exempel på frågor som kan vara särskilt lämpliga att ta ställning till:

1. Hur ser [PRV] på avtalstexten, givet svenska företags intressen av att skydda sina innovationer och immateriella tillgångar i Mercosurländerna [...]

2. Saknas delar som [PRV] ser som centrala om företag vill skydda sina immateriella tillgångar i dessa länder? Här kan man exempelvis jämföra med vilken reglering som finns på EU:s inre marknad eller EU:s andra frihandelsavtal (t.ex. EU-Kanada, EU-Japan [...].

3. Påverkar avtalet på något sätt möjligheterna för PRV att utföra ert uppdrag?

4. Eventuellt: Hur ser ni på utfallet ur ett hållbarhetsperspektiv? Jfr Agenda 2030 (frågor såsom tillgång till mediciner m.m.).

Sammanfattning

PRV konstaterar att det aktuella förslaget till frihandelsavtal är förhållandevis odetaljerat vad avser den del som behandlar immaterialrätt. PRV vill särskilt framhålla att det varit önskvärt att Mercosurländerna förbundit sig att tillträda the Patent Cooperation Treaty, Madridprotokollet samt Hagöverenskommelsen, för att underlätta för svensk industri att ansöka om patent-, respektive varumärkes-, samt mönsterskydd i Mercosurländerna. Vidare att det varit

Box 5055, 102 42 Stockholm [Besökare: Valhallavägen 136]
Tel: 08 - 782 28 00, Fax: 08 - 666 02 86, Org.nr 202100-2072
prv@prv.se, www.prv.se

önskvärt att frihandelsavtalet reglerat frågan om tilläggsskydd för patent på läkemedel.

Inledning

Inledningsvis vill PRV framhålla att Mercosurländerna (Argentina, Brasilien, Paraguay samt Uruguay) har tillträtt ett stort antal internationella överenskommelser på immaterialrättens område. Samtliga Mercosurländer är medlemmar i World Trade Organisation (WTO) och skall således ha en lagstiftning som är i överenstämmelse med WTO Agreement Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS). Mercosurländerna har också tillträtt ett stort antal immaterialsrättskonventioner administrerade av the World Intellectual Property Organisation (WIPO): Argentina 15 st., Brasilien 15 st., Paraguay 9 st. samt Uruguay 15 st. Listor över av WIPO administrerade överenskommelser för respektive Mercosurland bifogas detta yttrande.

Under Section A – General Provsions and Principle, Article X.1 General Provisions § 1, i utkastet till FTA, uttrycks att parterna *[...] affirms the rights and obligations under the WTO Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, and any other multilateral agreement related to intellectual property to which it is a party.[...].* Parterna är således redan bundna av ett stort antal internationella överenskommelser rörande de olika immaterialrätterna vilka detaljregleras i varierande grad i respektive överenskommelse.

Frågeställningarna

PRV har valt att slå samman fråga ett och två (se nedan). Fråga tre besvaras med ett nej. PRV har valt att inte yttra oss över fråga 4.

Fråga två och tre

Vad gäller **upphovsrätt** så menar PRV att det är oklart vad skyddet för Broadcasting Organisations under Artikel X.13 har för reell innebörd. Det förefaller som att det står en tredje part fritt att återsända (rebroadcast) ej fixerade utsändningar under förutsättning av att detta inte görs på platser som har en betalande publik. I teorin skulle då en aktör i Mercosur kunna återsända exempelvis TV-sändningar från OS med bara någon sekunds fördröjning. Vid sändningar där innehållet är upphovsrättsligt skyddat (vilket inte är fallet med idrottsevenemang eller liknande) så är detta enbart ett teoretiskt problem då den traditionella upphovsrätten i sådant fall aktualiseras och indirekt skyddar utsändningen. Regleringen rörande Broadcasting organisations är dock kontroversiell och det pågår förhandlingar om ett nytt Broadcasting Treaty vid WIPO:s Standing Committee on Copyright and Related Rights sedan mer än 20 år. Det finns för övrigt konsensus i de förhandlingarna (i stor utsträckning) om att Broadcasting rights inte är att se som upphovsrätt utan som ett *sui generis* skydd.

Vad gäller **varumärkesrätt** så noterar PRV att parterna överenskommer att de skall " [...] *make best efforts to comply with*" [...] Madridprotokollet. För att underlätta svenska varumärkesregistreringar i Mercosurländerna via en ansökan om en internationell varumärkesregistrering, så hade det varit önskvärt att man förbundit sig att tillträda Madridprotokollet.

Vad gäller **mönster** så noterar PRV att parterna överenskommer att de skall " [...] "*make best efforts to comply with*" [...] Hagöverenskommelsen. För att underlätta svenska mönsterregistreringar i Mercosurländerna via en ansökan om en internationell mönsterregistrering, så hade det varit önskvärt att man förbundit sig att tillträda Hagöverenskommelsen.

Vad gäller **skyddad geografisk beteckning/skyddad ursprungsbeteckning (Geographical Indications)** så noterar PRV att parterna valt att lista ett antal beteckningar vilka inte skall förhindras att användas parallellt med eventuellt kolliderande skyddade beteckningar. PRV ifrågasätter om det är en bra lösning att räkna upp dessa beteckningar då det inte klart framgår ur avtalstexten huruvida detta är en uttömmande eller ej uttömmande lista.

Vad gäller **patent** så noterar PRV med viss förvåning att patent enbart berörs i en artikel i avtalsutkastet och att parterna endast förbinder sig att [...] "*make best efforts to comply with*" [...] the Patent Cooperation Treaty (PCT). För att underlätta svenska patentansökningar i Mercosurländerna via en ansökan om en internationell patentansökan, så hade det varit önskvärt att man förbundit sig att tillträda PCT. Vidare noterar PRV att avtalsutkastet således ej innehåller någon skrivning avseende tilläggsskydd av läkemedel (SPC). En sådan bestämmelse kunde möjligen varit motiverad om parterna haft ett gemensamt intresse av att reglera frågan om tillgång till generikaläkemedel efter ett patents utlöpande.

Generella överväganden

Utkastet till frihandelsavtal mellan EU/Mercosur förefaller vara mindre detaljerat än flertalet av de frihandelsavtal EU ingått tidigare och i hög grad relatera till redan ingångna internationella överenskommelser administrerade av WTO och WIPO.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Peter Strömbäck efter föredragning av seniora juristen Christian Nilsson Zamel.

Peter Strömbäck

Christian Nilsson Zamel

Bilagor:
WIPO-Administered Treaties Argentina
WIPO-Administered Treaties Brazil
WIPO-Administered Treaties Paraguay
WIPO-Administered Treaties Uruguay

5.3.17 Livsmedelsverket

fre 2020-08-28 16:05

Christina.Strandas@slv.se

SV: Beställning Remiss Mercosuravtalet

Till Emma Sävenborg

Du vidarebefordrade meddelandet 2020-08-29 08:47.
Det här meddelandet är en del av en spårad konversation. Klicka här om du vill visa alla relaterade meddelanden eller öppna det ursprungligen flaggade meddelandet.

Hej Emma,

Vi har gått igenom frihandelsavtalet och har inget att kommentera på.

Med vänlig hälsning

Christina Strandås
Statsinspektör
Avdelning EU-samordning och export

Livsmedelsverket

Box 622, SE-751 26 Uppsala
www.livsmedelsverket.se

5.3.18 Kemikalieinspektionen

KEMI
Kemikalieinspektionen
Swedish Chemicals Agency

REMISSVAR

Datum
2020-08-27

Diarienr
4.2.3.a-H20-06570

Er referens
2020/00160-15

Kommerskollegium
Drottninggatan 89
113 60 Stockholm

Emma.Savenborg@kommers.se

Remissvar om frihandelsdelen i Associationsavtalet mellan EU och Mercosur

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen har identifierat följande möjliga positiva effekter av Mercosuravtalet.

- En ökad handel på kemikalieområdet kan innebära att kompetensen och informationen om hållbar hantering av kemikalier stärks genom den kompetens EU besitter på området. Därtill ökar möjligheten att få fler länder inom Mercosur att delta i GHS-samarbetet, vilket stärker den globala harmoniseringen av kemikalieregler om klassificering och märkning.
- EU och dess medlemsstater kommer även i fortsättningen kunna vidta viktiga åtgärder inom kemikalieområdet med stöd av försiktighetsprincipen mot bakgrund av vad anges i artikel 10.2 i handelsavtalets kapitel om handel och hållbarhet om att avtalet inte påverkar avtalsparternas rätt att reglera miljöfrågor även med beaktande av försiktighetsprincipen.
- Artiklarna 1.2, 2 och 5 i kapitlet om dialoger ger avtalsparterna förutsättningar att kunna förstärka sitt samarbete inom etablerade forum för motverkande av antimikrobiell resistens. Det kan förväntas leda till en förbättrad gemensam förståelse för problemen med antimikrobiell resistens.

Kemikalieinspektionen har identifierat följande möjliga negativa effekter av Mercosuravtalet.

- I artikel 9.2 f) i kapitlet om tekniska hinder för handel finns uttryckt en ambition att verka för att acceptera icke-permanenta eller löstagbara etiketter eller att relevant information lämnas i bifogad dokumentation. Denna ambition står i strid med vad som anges i CLP-förordningen[1],

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar.

Kemikalieinspektionen

Postadress	Besök & leverans	Faktureringsadress	Telefon & fax	Internet	Org nr
Box 2 172 13 Sundbyberg	Esplanaden 3A 172 67 Sundbyberg	FE 124 838 80 Frösön	Telefon 08-519 41 100 Fax 08-735 76 98	www.kemi.se kemi@kemi.se	202100-3880

biocidförordningen[2] och förordningen om märkningskrav för växtskyddsmedel[3] (kemikalieförordningarna) om tydlig och outplånlig märkning av kemiska produkter, biocidprodukter och växtskyddsmedel.

- Det är tveksamt om artikel 9.2 a) i kapitlet om tekniska hinder som stadgar att obligatorisk märkning ska begränsas till märkning som avser tekniska krav, tar i beaktande kemikalieförordningarnas märkningskrav eller syftena med märkning av kemiska produkter. Kemikalieinspektionen anser att det fortsatt är viktigt med obligatorisk märkning för kemiska produkter, biocidprodukter och växtskyddsmedel som avser att hantera risker för hälsa och miljö.
- Kemikalieinspektionen anser att skrivningen i artikel 13 k) i kapitlet om handel och hållbarhet där avtalsparternas samarbetsambition enbart uttrycks som ett samarbete för en sund kemikaliehantering medför en risk för att handelsavtalets parter inte kommer att beakta hållbarhetsfrågor när det gäller samarbete kring kemikaliefrågor.

I övrigt har Kemikalieinspektionen inte några synpunkter på handelsavtalet.

Synpunkter

Kapitlet om tekniska hinder för handel

De EU-rättsliga förordningarna CLP-förordningen, biocidförordningen och förordningen om märkningskrav för växtskyddsmedel (kemikalieförordningarna) ställer krav på att kemiska produkter, biocidprodukter och växtskyddsmedel som sätts ut på den gemensamma marknaden ska ha vissa märkningsuppgifter och att dessa märkningsuppgifter ska anges på ett tydligt och outplånligt sätt. Syftet med tydlig och outplånlig märkning av kemiska produkter är att informationen ska finnas i varje distributionsled och att därmed kunna säkerställa att yrkesanvändare och konsumenter (allmänhet) som använder dessa får vetskap om en produkts farliga egenskaper och hur de ska hanteras på ett säkert sätt för att skydda sig själv, sina barn och miljön. Det är viktigt att denna information finns kvar under produktens/varans hela livslängd, och inte enbart finns tillgänglig vid inköp. Informationen behöver finnas kvar även när produkten, eller dess förpackning, blir och ska hanteras som avfall.

Den ambition som uttrycks i artikel 9.2 f) i kapitlet om tekniska hinder för handel avseende att avtalsparterna ska verka för att acceptera icke-permanenta eller löstagbara etiketter eller att relevant information lämnas i bifogad dokumentation står i strid med kemikalieförordningarnas krav på tydliga och outplånliga märkningsuppgifter. Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt med tydlig och outplånlig märkning för att användare av kemiska produkter ska få kännedom om produkternas

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.
[3] Kommissionens förordning (EU) nr 547/2011 av den 8 juni 2011 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 vad gäller märkningskrav för växtskyddsmedel.

farliga egenskaper. Den aktuella skrivningen riskerar också att skapa onödig osäkerhet för näringslivet avseende märkning av kemiska produkter, biocidprodukter och växtskyddsmedel, inom ett annars tydligt reglerat område.

Eftersom artikel 9.2 a) i kapitlet om tekniska hinder för handel om att obligatorisk märkning är *begränsad till tekniska krav* är det tveksamt om artikeln tar i beaktande kemikalieförordningarnas märkningskrav eller syftena med märkning av kemiska produkter. Det är därför oklart om den aktuella artikeln i handelsavtalet omfattar även vad som uttrycks i ovan nämnda kemikalieförordningar om obligatorisk märkning. Denna märkning syftar inte nödvändigtvis till att indikera deras överensstämmelse med tekniska krav. Artikeln verkar snarare anpassad efter märkning såsom CE-märkning, som utgör en försäkran från tillverkare om att en produkt stämmer överens med relevanta tekniska krav. Kemikalieförordningarnas krav på märkning avser att ge alla aktörer i distributionskedjan viktig information om kemiska produkters egenskaper. Kemikalieinspektionen menar att det är viktigt att EU även i fortsättningen upprätthåller kraven på obligatorisk märkning för kemiska produkter, biocidprodukter och växtskyddsmedel avseende skydd för människors och djurs hälsa liksom skydd för miljön. På samma sätt som nämnts i föregående stycke riskerar den aktuella skrivningen att skapa onödig osäkerhet för näringslivet avseende vad som gäller gällande obligatorisk märkning av kemiska produkter, biocidprodukter och växtskyddsmedel.

Kapitlet om handel och hållbarhet

Försiktighetsprincipen har stor betydelse inom hälso- och miljöområdet eftersom det kan finnas skäl att vidta åtgärder innan det finns fullständigt vetenskapligt underlag. Kemikalieinspektionen anser därför att det är positivt och av stor vikt att det anges i artikel 10.2 i kapitlet om handel och hållbarhet att parterna kommer överens om att inte sänka sin nivå vad gäller miljön för att attrahera handel och investeringar samt att avtalet inte påverkar parternas rätt att reglera miljöfrågor med beaktande av försiktighetsprincipen när det inte finns fullständigt vetenskapligt underlag. Kemikalieinspektionen anser att den aktuella artikeln medför som en positiv effekt att EU och dess medlemsstater även i fortsättningen kan vidta viktiga åtgärder inom kemikalieområdet med stöd av försiktighetsprincipen.

Enligt förslaget till artikel 13 k) i kapitlet om handel och hållbarhet framgår att avtalsparterna får arbeta tillsammans för en sund hantering av kemikalier och avfall. För de flesta andra områden för vilka det omnämns att länderna ska samarbeta anges att arbetet ska vara för *en hållbar hantering* av respektive skyddsvärt miljövärde. I denna kontext framstår det som en svag och vag formulering att avtalsparterna kan samarbeta kring *en sund kemikaliehantering*. Kemikalieinspektionen anser att det finns risk för att denna skrivning kan få som effekt att avtalsparterna inte kommer att beakta hållbarhetsfrågor när det gäller samarbete kring kemikaliefrågor. De globala hållbarhetsmålen förutsätter att kemikaliefrågorna inkluderas och kemikaliefrågorna är en nyckel till att nå flera av de globala målen i Agenda 2030.[4] Ur såväl hälso- som

[4] Se exempelvis Kemikalieinspektionens rapport 10/16 som redovisning till ett regeringsuppdrag om att lämna underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030
https://www.kemi.se/global/rapporter/2016/rapport-10-16-underlag-till-agenda-2030.pdf

miljösynpunkt är det viktigt med en hållbar kemikaliehantering och att detta beaktas i EU:s fortsatta relation med Mercosur.

Kapitlet om dialoger

Kemikalieinspektionen anser att det är positivt att artiklarna 1.2, 2 och 5 i kapitlet om dialoger ger avtalsparterna förutsättningar att kunna förstärka sitt samarbete inom etablerade forum för motverkande av antimikrobiell resistens. Det kan förväntas leda till en förbättrad gemensam förståelse för problemen med antimikrobiell resistens.

Generella synpunkter

Kemikalieinspektionen anser att en ökad handel på kemikalieområdet kan medföra att kompetensen och informationen om hållbar hantering av kemikalier stärks genom den kompetens EU besitter på området. Därtill ökar möjligheten att få fler länder inom Mercosur att delta i samarbetet inom FN:s globala harmoniseringssystem för klassificering och märkning av kemikalier (GHS), vilket ökar den globala harmoniseringen av kemikalieregler om klassificering och märkning. FN har uppmanat alla världens länder att med stöd av GHS införa och tillämpa regler för kemiska ämnen och blandningar. EU har antagit GHS rekommendationer genom CLP-förordningen om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar.

I detta ärende har generaldirektören Per Ångquist beslutat. Mary Iakovidou har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Sofie Johansson deltagit.

Per Ångquist

Mary Iakovidou

5.3.19 Upphandlingsmyndigheten

Upphandlings myndigheten

YTTRANDE

1 (6)

Ert datum: 2020-06-22

Datum: 2020 -08-24

Er ref: Dnr 2020/00160-2

Diarienummer: UHM-2020-0167

Kommerskollegium
Enheten för handel och tekniska regler
Emma Sävenborg

Remiss om frihandelsdelen i Associationsavtalet mellan EU och Mercosur

Bakgrund

EU och Mercosur har efter cirka 20 års förhandlingar nått en principöverenskommelse avseende frihandelsdelen i ett associationsavtal. Mercosur består av Argentina, Brasilien, Bolivia, Chile, Ecuador, Guayana, Paraguay, Peru, Surinam, Uruguay och Venezuela. EU kommer sannolikt att ta ställning till avtalet hösten 2020, varefter det ska godkännas av EU-parlamentet och därefter ratificeras av EU:s medlemsstater.

Inledning

Kommerskollegium har fått i uppdrag av regeringen att analysera frihandelsavtalet mellan EU och Mercosur (hädanefter kallat "avtalet") och dess förväntade effekter på handeln samt förmodade positiva och negativa effekter inom ett antal sektorer. Enligt uppdraget ska synpunkter inhämtas från berörda myndigheter.

Upphandlingsmyndigheten
Adress: Box 1194, SE-171 23 Solna I Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna
Telefon: 08-586 21 700 I E-post: info@uhmynd.se I upphandlingsmyndigheten.se

Mot denna bakgrund har Upphandlingsmyndigheten beretts möjlighet att inkomma med kommentarer om Mercosuravtalets konsekvenser på den offentliga upphandlingen inom ramen för vårt uppdrag. Kommerskollegium efterfrågar särskilt vilka möjliga positiva och negativa effekter av Mercosuravtalet som vi kan identifiera utifrån vårt expertområde.

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling och ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån sitt uppdrag att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av svenska upphandlande myndigheter och enheter och att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Vi yttrar oss också utifrån vårt uppdrag att öka kännedomen om hur offentlig upphandling kan bidra till bland annat genomförandet av Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling.

Upphandlingsmyndighetens yttrande rör därför frihandelsavtalets kapitel om offentlig upphandling (Government Procurement), hädanefter kallat "upphandlingskapitlet, och i viss utsträckning kapitlet om handel och hållbar utveckling (Trade and Sustainable Development).

Övergripande kommentarer

Avtalets kapitel om offentlig upphandling (upphandlingskapitlet) syftar till att, med vissa begränsningar, öppna upp parternas upphandlingsmarknader och ge sina leverantörer tillträde till respektive parts upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten bedömer att detta generellt sett kan ge mycket positiva effekter för både upphandlande myndigheter och enheter samt för leverantörer, vars möjligheter att få offentliga kontrakt ökar.

Upphandlingskapitlet utgår från det allmänna upphandlingsavtalet (Government Procurement Agreement, GPA) som tagits fram av Världshandelsorganisationen (WTO). EU:s upphandlingsdirektiv grundar sig på GPA. I dagsläget är 20 parter anslutna till GPA, inklusive EU:s 27 medlemsstater, däremot inte något av länderna i Mercosur.

EU har förbundit sig att följa GPA och andra bilaterala handelsavtal vilket framgår av artikel 25 i LOU-direktivet (2014/24/EU):

> ***Villkor som rör WTO-avtalet och andra internationella avtal***
>
> *I den mån de omfattas av bilagorna 1, 2, 4 och 5 samt de allmänna anmärkningarna i Europeiska unionens tillägg I till WTO-avtalet och andra internationella avtal som unionen är bunden av ska de upphandlande myndigheterna bevilja byggentreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer som har undertecknat*

Upphandlingsmyndigheten
Adress: Box 1194, SE-171 23 Solna | Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna
Telefon: 08-586 21 700 | E-post: info@uhmynd.se | upphandlingsmyndigheten.se

dessa avtal en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas byggentreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer i unionen.

Huvudprincipen i GPA är att inga onödiga hinder ska uppställas för den internationella handeln och att all upphandling ska ske på ett icke-diskriminerande sätt, vilket kan jämföras med de grundläggande principer som gäller enligt upphandlingsdirektiven. Utgångspunkten i upphandlingskapitlet är att båda parter ska respektera och ömsesidigt erkänna varandras leverantörer och inte ta nationella hänsyn, vilket generellt sett är mycket positivt. I praktiken uppnås efterlevnad av dessa olika åtaganden genom att man utvidgar de rättigheter som gäller för leverantörer inom EU till att omfatta leverantörer som är etablerade i tredjeländer. Sverige har genom att anta en upphandlingslagstiftning implementerat de principer och de skyldigheter som följer av EU:s upphandlingsdirektiv och GPA. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) gör inte någon skillnad mellan leverantörer från ett medlemsland eller tredje land.

I den fas som avtalsförhandlingarna nu befinner sig i framgår det inte av upphandlingskapitlet varken vilka upphandlingar eller vilka upphandlande myndigheter och enheter som ska omfattas. Respektive avtalspart ska istället senare i en särskild bilaga specificera dels vilka upphandlande myndigheter och enheter på central och lokal nivå och dels vilka typer av upphandlingar (varor, tjänster och byggentreprenader) som ska omfattas av upphandlingskapitlet. Enligt Upphandlingsmyndigheten är det därmed oklart vilken omfattning som avtalet kommer ha. Det är därför svårt att tydligt identifiera vilka hinder eller svårigheter som kan uppstå för upphandlande myndigheter och leverantörer och som kan komma att påverka vårt stödjande uppdrag.

Upphandlingskapitlet innehåller en del bestämmelser som grundar sig på GPA, men också sådana som skiljer sig åt beroende på parternas förutsättningar. Det betyder att ingåendet av avtalet inte behöver innebära några större förändringar för upphandlande myndigheter och enheter. Upphandlingsmyndigheten har däremot svårt att få en uppfattning om det finns något i upphandlingskapitlet som går utöver eller innebär ytterligare skyldigheter i förhållande till det som redan gäller enligt upphandlingsdirektiven och som därmed skulle innebära att upphandlande myndigheter och enheter behöver ta ytterligare hänsyn till i sina upphandlingar. Det förekommer också en del bestämmelser där det är svårt att utröna om det kan antas leda till positiva eller negativa effekter och hur respektive parts upphandlande myndigheter och enheter kommer att tillämpa bestämmelserna. Ett exempel är upphandlingar inom försvars- och säkerhetsområdet. Enligt artikel 5.1 i upphandlingskapitlet är viss upphandling inom försvarsområdet undantagen. Skrivningen skiljer sig dock något från motsvarande bestämmelse i GPA som utgår från artikel 346 i EUF-fördraget.

Upphandlingsmyndigheten utgår från att EU har en plan för hur implementeringen av avtalet ska ske efter att det har godkänts av EU-parlamentet och ratificerats av respektive medlemsstater. Enligt Upphandlingsmyndighetens bedömning kommer

Upphandlingsmyndigheten
Adress: Box 1194, SE-171 23 Solna | Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna
Telefon: 08-586 21 700 | E-post: info@uhmynd.se | upphandlingsmyndigheten.se

implementeringsfasen vara av stor betydelse för att avtalet ska harmonisera med befintlig lagstiftning på både EU-gemensam nivå som på nationell nivå, till exempel upphandlingsdirektiven, standardformulär för annonsering, gemensamma databaser som ESPD och "E-certis". En väl genomförd implementering inom EU underlättar inte bara för berörda upphandlande myndigheter och enheter utan också för Upphandlingsmyndigheten och andra liknande myndigheter som ska ge stöd till både myndigheter och enheter och till de leverantörer som vill delta i upphandlingar som omfattas av avtalet. Långsiktigt bör tillämpningen vara så harmoniserad som möjligt. Implementeringen kan underlättas om det dessutom tas fram en guideline eller liknande för upphandlingar ska genomföras enligt avtalet och i enlighet med upphandlingskapitlet.

Upphandlingsmyndigheten noterar att avtalets kapitel Trade and Sustainable Development innehåller åtaganden bland annat för Agenda 2030. Ett av målen i Agenda 2030 är att främja hållbara metoder för offentlig upphandling (mål 12:7). Några uttryckliga bestämmelser gällande Agenda 2030 finns däremot inte i upphandlingskapitlet, vilket det inte heller gör i upphandlingsdirektiven. Implementeringen är därmed också viktig för att de samarbeten och erfarenhetsutbyten ("exchanges of good practices") som uppmuntras genom avtalet kommer till stånd (bland annat inom hållbar upphandling, se artikel 28).

Upphandlingsmyndigheten noterar också en vitbok från EU-kommissionen (KOM (2020) 253 om att skapa lika villkor vad gäller utländska subventioner) som handlar om konkurrensförutsättningar på den inre marknaden och subventioner från tredje land. Inom ramen för Mercosuravtalet åtar sig parterna att bland annat samarbeta och öka transparensen för att minimera negativa effekter av statliga subventioner (se Section Subsidies, artikel X.1). Enligt Upphandlingsmyndigheten är det angeläget att upphandlingsregler eller andra regelverk för att motverka snedvridande subventioner, om de anses behövliga, utformas så att det inte försvårar för leverantörer att lämna anbud.

Faktorer som kan innebära positiva effekter:

En positiv effekt är att EU:s upphandlingsmarknader öppnas för företag från Mercosur. För båda parter kan det förväntas fler anbud, en bredare konkurrens, en ökad internationell handel och ökade utvecklingsmöjligheter för leverantörer vilket kan påverka marknaderna positivt. På sikt kan det leda till en ökad marknadstillgång av varor och tjänster som inte finns att tillgå idag. Men i praktiken är det anbudslämnande leverantörer som avgör vilka upphandlingar som de vill delta i och det är svårt att idag bedöma hur väl leverantörer från Mercosur står sig i EU:s konkurrenssituationer vid offentlig upphandling och vilken effekt som avtalet får på de svenska offentliga affärerna.

En ökad transparens genom att varje upphandlande myndighet eller enhet från avtalsparterna ska publicera en (elektronisk) annons som ska vara fritt tillgänglig för

Upphandlingsmyndigheten
Adress: Box 1194, SE-171 23 Solna | Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna
Telefon: 08-586 21 700 | E-post: info@uhmynd.se | upphandlingsmyndigheten.se

båda parter, för EU:s medlemsstater via en central databas (Tenders Electronic Daily, TED) och för respektive land inom Mercosur på nationell nivå (eller på central nivå när det finns).

Avtalets utgångspunkt att båda parter ska respektera och ömsesidigt erkänna varandras leverantörer och inte ta nationella hänsyn är generellt sett mycket positivt. Ett uttalat syfte med avtalet är också att stävja korruption och intressekonflikter vilket är positivt. Det anges också att parterna ska införa eller upprätthålla lagstiftning och sanktioner mot sådana beteenden (se bland annat artikel 8). Det är också positivt att det, på motsvarande sätt som GPA, tydligt regleras att så kallade offsets inte accepteras (artikel 11). Offsetaffärer är en form av kompensationsköp som kan förekomma i samband med upphandlingar och konkurrensen kan snedvridas på grund av det.

Det är positivt att upphandlingskapitlets bestämmelser om rätt till klagomål och prövning (rättsmedel) av en upphandling liknar upphandlingsdirektiven, bland annat att en 10-dagars frist ska gälla och att det ska vara en transparent process.

Faktorer som kan innebära negativa effekter

En positiv effekt är som sagt att EU:s upphandlingsannonser som finns i TED öppnas för företag och leverantörer från Mercosur. Leverantörer från Mercosur kan dock antas ha lättare att hitta upphandlingar jämfört med företagen från EU som behöver söka annonser på nationell nivå inom respektive land. Det framgår att en gemensam annonsdatabas kan komma även inom Mercosur, men det finns ingen tidplan angiven när en sådan databas kan vara på plats (se artikel 13).

Upphandlingskapitlets artikel 6 (General Principles) betonar bland annat respekt för respektive parts leverantörer och icke-diskriminering. Den för upphandlingsdirektiven så betydelsefulla proportionalitetsprincipen saknas dock som grundläggande princip i upphandlingskapitlet, på samma sätt som i GPA. Inte heller finns någon bestämmelse som motsvarar principen om ömsesidigt erkännande. Det kan få konsekvenser när det gäller till exempel intyg som utfärdas av myndigheter i olika leverantörers hemland.

Beskrivningen av tekniska specifikationer (se artikel 16) baseras på GPA. Upphandlingsdirektivens bestämmelser om tekniska specifikationer har emellertid en utformning som uppmuntrar till bland annat miljöhänsyn och det är som huvudregel obligatoriskt med tillgänglighetsanspassning. Upphandlingsmyndigheten vill återigen trycka på vikten av att parterna samarbetar för att bland annat utveckla metoder för hållbar upphandling och att EU delar med sig av sina erfarenheter.

Upphandlingsmyndigheten
Adress: Box 1194, SE-171 23 Solna | Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna
Telefon: 08-586 21 700 | E-post: info@uhmynd.se | upphandlingsmyndigheten.se

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Upphandlingsjuristen Charlotta Frenander har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också upphandlingsjuristen Mattias Ljungkvist deltagit.

Inger Ek

Charlotta Frenander

Upphandlingsmyndigheten
Adress: Box 1194, SE-171 23 Solna | Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna
Telefon: 08-586 21 700 | E-post: info@uhmynd.se | upphandlingsmyndigheten.se

5.3.20 Jordbruksverket

Jordbruks verket

YTTRANDE Dnr 3.5.17-13223/2020

2020-08-31

Enheten för handel och marknad
Fabian Nilsson
Telefon: 036 –15 52 45
Mobil: 0703 – 50 11 52
E-post: fabian.nilsson@jordbruksverket.se

Emma Sävenborg, Kommerskollegium
Kristina Olofsson, Kommerskollegium

Konsekvenser av marknadstillträdesförmåner för nötkött och fjäderfäkött samt samarbeten om djurvälfärd och antibiotikaresistens i frihandelsavtalet mellan EU och Mercosur

Sammanfattning

- Jordbruksverket bedömer inte att svenskt jordbruk kommer att påverkas på något väsentligt sätt av de ökningar av tillträdet till EU-marknaden för nötkött och fjäderfäkött från Mercosur som blir följden av EU:s frihandelsavtal med Mercosur.
- De tullkvotsvolymer som öppnas upp för nötkött och fjäderfäkött är av begränsad storlek i förhållande till EU:s produktion och konsumtion.
- På den svenska marknaden finns betydande preferenser för svenskt kött, vilket även gäller i bearbetade produkter. En eventuell ökning av importen av kött från Mercosur kommer sannolikt i huvudsak konkurrera med import från andra länder.
- För livsmedelsindustrin kan råvarukostnaderna komma att minska till följd av bättre tillgång till kött från Mercosur, men den allmänna trenden är att livsmedelsindustrin ökar sin användning av svensk råvara.
- Sammantaget förväntas effekterna av de ökade tillträdet till EU-marknaden för nötkött och fjäderfäkött från Mercosur som blir följden av frihandelsavtalet bli små även på exempelvis sysselsättning och odlingslandskap i Sverige.
- Jordbruksverket bedömer att det finns ett värde av att ha en dialog och ett kunskapsutbyte i djurskyddsfrågor och att det på sikt kan ha en positiv effekt på djurskyddet. Vi bedömer dock att värdet är begränsat och att det hade varit önskvärt med starkare incitament för att förbättra djurskyddet i dessa länder och för att skapa mer lika villkor för produktionen.
- Jordbruksverket har förhoppningen att det samarbete om antibiotikaresistens som föreskrivs i avtalet ska leda till framtagandet av nya bestämmelser och/eller ny praxis inom Mercosur som i sin tur leder till ökade insatser för att motverka antibiotikaresistens inom Mercosur. På sikt kan en sådan utveckling få betydelse för folkhälsan, djurhälsan samt livsmedelsförsörjningen.

Bakgrund

Regeringen har gett Kommerskollegium i uppdrag att analysera frihandelsavtalet mellan EU och Mercosur[1] och dess förväntade effekter på handeln samt förmodade positiva och negativa effekter inom bland annat jordbrukssektorn och livsmedelsindustrin (UD2020/03705/HAME, daterat den 5 mars 2020). Kommerskollegium ska enligt uppdraget inhämta synpunkter från andra myndigheter i detta arbete och har i en remiss daterad den 22 juni 2020 (Dnr 2020/00160-14) berett Jordbruksverket möjligheter att inkomma med synpunkter rörande Mercosuravtalets konsekvenser för den svenska jordbrukssektorn respektive livsmedelssektorn. Mer specifikt önskar Kommerskollegium att följande frågor beaktas av Jordbruksverket:

- Ekonomiska effekter av Mercosuravtalet för svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri, i synnerhet för nötkött och fjäderfä
- Miljömässiga och sociala effekter på nationell nivå till följd av Mercosuravtalets åtaganden på jordbruks- och livsmedelsområdet, såsom till exempel tullsänkningar och samarbeten om djurvälfärd och antibiotikaresistens

Frihandelsavtalet mellan EU och Mercosur är färdigförhandlat, men har inte trätt ikraft ännu. Det pågår en legal översyn av texterna, som därefter ska översättas till alla relevanta språk och godkännas av parterna. Det brukar vara en relativt långdragen process och det är ännu oklart om avtalet kommer att godkännas av alla relevanta instanser.

Disposition

Analysen i yttrandet kommer att bestå av tre huvudsakliga komponenter:

1. Konsekvenser av marknadstillträdesförmåner i Mercosuravtalet för nötkött och fjäderfäkött
2. Miljömässiga och sociala effekter till följd av Mercosuravtalets åtaganden om djurskydd/djurvälfärd
3. Miljömässiga och sociala effekter till följd av Mercosuravtalets åtaganden om antibiotikaresistens

Därefter följer ett avsnitt med några övriga kommentarer.

Konsekvenser av marknadstillträdesförmåner i Mercosuravtalet för nötkött och fjäderfäkött

Detta avsnitt inleds med en beskrivning av de förmåner för nötkött respektive fjäderfäkött som ges i frihandelsavtalet mellan EU och Mercosur. Därefter följer en bedömning av vilka eventuella effekter detta kan innebära för svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri.

[1] Mercosur är en partiell tullunion med medlemsländerna Argentina, Brasilien, Paraguay, Uruguay och Venezuela. Venezuela är dock utesluten ur organisationen tillsvidare på grund av att landet inte anses leva upp till grundläggande demokratiska normer och omfattas heller inte av avtalet med EU.

EU:s medgivanden på nötkötts- respektive fjäderfäköttsområdet till Mercosur

- EU inför en tullkvot för färskt och kylt nötkött (tullpositionerna 0201 och 0206 10 95) från Mercosur på 54 450 ton uttryckt i slaktviktsekvivalenter[2]. Tullkvoten har en inomkvotstull på 7,5 procent. Tullkvotsvolymen fasas in i sex lika stora årliga steg under fem års tid.
- EU inför en tullkvot för fryst och visst bearbetat nötkött (tullpositionerna 0202, 0206 29 91, 0210 20, 0210 99 51, 0210 99 90, 1602 50 10 och 1602 90 61) från Mercosur på 44 550 ton uttryckt i slaktviktsekvivalenter. Tullkvoten har en inomkvotstull på 7,5 procent. Tullkvotsvolymen fasas in i sex lika stora årliga steg under fem års tid.
- EU avskaffar tullarna utom tullkvot för vissa saltade, torkade eller rökta slaktbiprodukter av nötkreatur samt för visst berett nötkött. För dessa sammantaget fyra tullpositioner avvecklas tullarna utom tullkvot på fyra års (tullpositionerna 1602 50 31 och 1602 50 95), sju års (tullpositionen 0210 99 59) respektive tio års (tullpositionen 1602 90 69) sikt i fem, åtta respektive elva lika stora årliga steg.
- EU sänker inomkvotstullarna på befintliga så kallade Hiltontullkvoter för import av nötkött från Mercosurländerna från 20 procent till noll. Det rör sig om totalt 47 076 ton nötkött uttryckt i produktvikt baserat på EU28:s tullkvoter (löpnummer 09.4004, 09.4450, 09.4452, 09.4453 och 09.4455). Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/216 kommer sammanlagt 44 857 ton av denna samlade tullkvotsvolym tilldelas import till EU27 från och med årsskiftet 2020/2021, efter uppdelning av tullkvotsvolymer mellan EU27 och Storbritannien till följd av brexit. Det kan dock inte uteslutas att de förhandlingar som pågår på området kan resultera i vissa, sannolikt mindre, justeringar av denna volym på några års sikt.

  Produkttäckningen i Hiltontullkvoterna skiljer sig något mellan de olika tullkvoterna, som är specifika för import från enskilda Mercsourländer. Den enskilt största Hiltontullkvoten (löpnummer 09.4450), som har en tullkvotsvolym på 29 500 ton uttryckt i produktvikt i nuläget och preliminärt 29 389 ton efter uppdelning mellan EU27 och Storbritannien, är öronmärkt för import från Argentina och omfattar exempelvis bara vissa typer av färskt och kylt nötkött (tullpositionerna ex 0201 30 00 och 0206 10 95) . Det samma gäller för tullkvoten för import från Uruguay (6 376 ton/5 606 ton uttryckt i produktvikt under löpnummer 09.4452). Inom Hiltontullkvoterna för import från Brasilien (10 000 ton/8 951 ton uttryckt i produktvikt under löpnummer 09.4453) och Paraguay (1 000 ton/711 ton uttryckt i produktvikt under löpnummer 09.4455) kan däremot vissa typer av fryst nötkött också importeras (tullpositionerna 0201 30 00, 0202 30 90, 0206 10 95 och 0206 29 91 för Brasiliens del samt 0201 30 00 och 0202 30 90 för Paraguays del). För Argentina finns ytterligare en Hiltontullkvot med begränsad volym specifikt för import av vissa typer av färskt, kylt och fryst

[2] När en tullkvot uttrycks i slaktviktsekvivalenter innebär det att helt eller delvis benfria produkter räknas om till vara med ben vid avstämning mot tullkvotsvolymen.

buffelkött (200 ton/200 ton uttryckt i produktvikt av tullpositionerna 0201 30 00 och 0202 30 90 under löpnummer 09.4004). Gemensamt för alla Hiltontullkvoter är att det nötkött som importeras inom dem måste leva upp till vissa kvalitetskrav.

- EU inför en tullfri tullkvot på fjäderfäkött utan ben (tullpositionerna 0207 13 10, 0207 13 99, 0207 14 10, 0207 14 99, 0207 26 10, 0207 26 99, 0207 27 10, 0207 27 99, 0207 44 10, 0207 45 10, 0207 54 10, 0207 55 10, 0207 60 10, 0210 92 91, 0210 99 39, 1602 31, 1602 32 och 1602 39) från Mercosur på 90 000 ton uttryckt i slaktviktsekvivalenter. Tullkvotsvolymen fasas in i sex lika stora årliga steg under fem års tid.
- EU inför en tullfri tullkvot på fjäderfäkött med ben (tullpositionerna 0207 11, 0207 12, 0207 13 20, 0207 13 30, 0207 13 40, 0207 13 50, 0207 13 60, 0207 13 70, 0207 14 20, 0207 14 30, 0207 14 40, 0207 14 50, 0207 14 60, 0207 14 70, 0207 24, 0207 25, 0207 26 20, 0207 26 30, 0207 26 40, 0207 26 50, 0207 26 60, 0207 26 70, 0207 26 80, 0207 27 20, 0207 27 30, 0207 27 40, 0207 27 50, 0207 27 60, 0207 27 70, 0207 27 80, 0207 41, 0207 42, 0207 44 21, 0207 44 31, 0207 44 41, 0207 44 51, 0207 44 61, 0207 44 71, 0207 44 81, 0207 44 99, 0207 45 21, 0207 45 31, 0207 45 41, 0207 45 51, 0207 45 61, 0207 45 71, 0207 45 81, 0207 45 99, 0207 51, 0207 52, 0207 54 21, 0207 54 31, 0207 54 41, 0207 54 51, 0207 54 61, 0207 54 71, 0207 54 81, 0207 54 99, 0207 55 21, 0207 55 31, 0207 55 41, 0207 55 51, 0207 55 61, 0207 55 71, 0207 55 81, 0207 55 99, 0207 60 05, 0207 60 21, 0207 60 31, 0207 60 41, 0207 60 51, 0207 60 61, 0207 60 81, 0207 60 99 och 0209 90 00) från Mercosur på 90 000 ton. Tullkvotsvolymen fasas in i sex lika stora årliga steg under fem års tid.
- EU avskaffar tullarna utom tullkvot för vissa typer av fjäderfälever (tullpositionerna 0207 13 91, 0207 14 91, 0207 26 91, 0207 27 91, 0207 44 91, 0207 45 95, 0207 54 91, 0207 55 95, 0207 60 91 och 0210 99 79). För dessa produkter avvecklas tullarna utom tullkvot på fyra års sikt i fem lika stora årliga steg.

Jordbruksverket saknar information om huruvida de nytillkomna tullkvoter som enligt avtalet ska införas för import från Mercosur kommer att fördelas per land eller vara gemensamma för samtliga Mercosurländer.

De tullnivåer som gäller generellt för import av nötkött till EU består i de flesta fall av en procentuell komponent och en så kallas specifik tull uttryckt i valutaenheter per viktenhet (exempelvis 12,8 procent plus 304,1 euro per 100 kg). För fjäderfäkött gäller i de flesta fall enkla specifika tullar utan procentuell komponent (exempelvis 102,4 euro per 100 kg). Olika nötkötts- respektive fjäderfäköttsdetaljer har olika hög tullnivå. Det förekommer även, vilket nämns ovan beträffande Hiltontullkvoterna, befintliga tullkvoter som medger import av vissa av de berörda produkterna till nedsatt eller avskaffad tull. Det är därmed svårt att på ett enkelt sätt åskådliggöra de tullnivåer som råder i utgångsläget för import av nötkött och fjäderfäkött från Mercosur. Tullnivåerna, på produktkategorierna ifråga, framförallt utom tullkvot, är dock generellt höga och öppnandet av förmånstullkvoter för import in till EU är mycket eftertraktansvärt av effektiva producentländer som exempelvis de berörda länderna i Mercosur i

frihandelsförhandlingar. En mycket stor del av den befintliga importen sker till nedsatt tull inom tullkvoter och dylikt.

I det utkast till analys av konsekvenserna för hållbar utveckling av frihandelsavtalet mellan EU och Mercosur som distribuerade av EU-kommissionen i juli 2020 framgår att de ordinarie tullnivåer som EU tillämpar på nötkött motsvarade en procentuell tull på mellan 16,6 och 79,3 procent år 2016 för de nötköttsdetaljer för vilka en sådan beräkning var möjlig att utföra.[3]

Mercosurs medgivanden på nötkötts- respektive fjäderfäköttsområdet till EU

- Mercosur avskaffar i allmänhet sina tullar på nötkött från EU på antingen åtta eller tio års sikt i nio respektive elva lika stora årliga steg. För beredda nötköttsprodukter under kapitel 16 i tulltaxan avskaffas dock tullarna omedelbart vid avtalets ikraftträdande. Tullnivåerna i ursprungsläget för nötkött i de berörda Mercosurländerna är enligt EU:s Market Access Database 10 procent för nötkött med ben, 12 procent för benfritt nötkött och 16 procent för beredda nötköttsprodukter.
- Mercosur avskaffar i allmänhet sina tullar på fjäderfäkött från EU på antingen fyra eller åtta års sikt i fem respektive nio lika stora årliga steg. För beredda fjäderfäköttsprodukter under kapitel 16 i tulltaxan avskaffas dock tullarna på tio års sikt i elva lika stora årliga steg. Tullnivåerna i ursprungsläget för fjäderfäkött i de berörda Mercosurländerna är enligt EU:s Market Access Database 10 procent för mindre bearbetat fjäderfäkött och 16 procent för beredda fjäderfäköttsprodukter.

Effekter för svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri

De berörda Mercosurländerna har på animalieområdet en konkurrenskraftig produktion av nöt- och fjäderfäkött. Nedan analyseras effekterna av de marknadsliberaliseringar som EU ger Mercosur för nötkött och fjäderfäkött i frihandelsavtalet.

Nötkött

Cirka 18 procent av världens nötköttsproduktion kommer från de berörda Mercosurländerna.[4] Tillsammans producerar de berörda Mercosurländerna 12–13 miljoner ton nötkött per år uttryckt i slaktviktsekvivalenter. Av den produktionen går drygt 20 procent på export.[5] Ryssland, Kina, Egypten och EU är de viktigaste exportmarknaderna.[6] Exporten till EU uppgick i genomsnitt under 2017-2019 till 210 000 ton uttryckt i slaktviktsekvivalenter.[7] Det motsvarar sju procent av Mercosurs totala nötköttsexport och två procent av produktionen. Under de senaste åren har exporten från Mercosur till EU minskat.

[3] Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, The London School of Economics and Political Science, 2020
[4] OECD Outlook 2020-2029, uppgifter saknas för Uruguay
[5] OECD Outlook 2020-2029, uppgifter saknas för Uruguay
[6] Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, The London School of Economics and Political Science, 2020
[7] Eurostat

EU importerar drygt fyra procent av sin förbrukning av nötkött. Samtidigt är exporten mer än dubbelt så stor som importen. Under 2019 kom 40 procent av EU:s import från Brasilien, 23 procent från Argentina 14 procent från Uruguay och två procent från Paraguay.[8]

Priserna på nötkött i Sverige är bland de högsta i hela EU. För närvarande ligger det svenska producentpriset drygt 20 procent över genomsnittligt pris i EU.[9] Prisskillnaden har legat mellan 5 och 20 procent de senast tre åren. De höga priserna har lett till att den inhemska produktionen har ökat med sju procent mellan 2016 och 2019. Under samma period minskade importen med tolv procent. Under 2019 täcktes drygt 56 procent av nötköttskonsumtionen i Sverige av inhemsk produktion.

Det finns kapacitet i Mercosurländerna att fylla de tullkvoter som erbjuds i frihandelsavtalet. Redan idag kommer majoriteten av importen av nötkött till EU från dessa länder. De så kallade Hiltontullkvoterna för högkvalitativt nötkött är i princip fullt utnyttjade av Mercosur redan i utgångsläget, så trots en tullsänkning inom tullkvot för dessa tullkvoter finns i princip inget utrymme att öka exporten inom dem.

Prognoserna för produktionsutvecklingen i Sverige pekar mot en ökning av antalet kor för uppfödning av kalvar. Under 2019 minskade antalet dikor med 2 procent jämfört med 2018 men det kan vara en effekt av torkan 2018. När det gäller mjölkproduktionen finns det däremot inget som talar för ett ökat antal mjölkkor. Det väntas en fortsatt produktivitetsökning i mjölkproduktionen, vilket innebär att det behövs färre kor för att bibehålla nuvarande produktion av mjölk. Totalt sett väntas nötköttsproduktionen i Sverige öka något i omfattning.

En avsevärd andel av de svenska konsumenterna har visat sig värdera svenskt nötkött betydligt högre än konkurrende produkter från andra länder. Stora prisskillnader har inte lett till några större importökningar. Jordbruksverket bedömer inte att tullkvoterna för nötkött från Mercosurländerna kommer att få någon avgörande betydelse för utvecklingen på den svenska nötköttsmarknaden och det kommer enligt verkets bedömning fortfarande finnas utrymme för den förväntade ökningen av svensk nötköttsproduktion även efter att avtalet har trätt i kraft. Inte heller de tullättnaderna på nötköttsområdet som äger rum utanför tullkvot förväntas ha någon betydande påverkan, då de i huvudsak berör mindre eftertraktade produktdetaljer. I vissa segment, främst ädla styckningsdetaljer, skulle det kunna komma ökad import från Mercosur, men inom dessa produktområden är det ett stort underskott på marknaden. Import från Mercosur skulle sannolikt främst konkurrera med importerat kött från andra länder som till exempel från Irland. Det totala nyinstiftade tullkvotsutrymmet för nötkött till EU i frihandelsavtalet mellan EU och Mercosur motsvarar drygt en procent av EU:s produktion av nötkött 2019.[10]

Den svenska livsmedelsindustrin kan genom avtalet få sänkta råvarupriser. Eftersom de svenska konsumenterna värderar svensk nötkött högre än importerat nötkött blir det dock allt vanligare att livsmedelsindustrin använder svensk råvara. Även för

[8] EU-kommissionen
[9] EU-kommissionen
[10] EU-kommissionen, "Short-term Outlook for EU Agricultural Markets in 2020 (summer 2020)"

livsmedelsindustrin lär det därför i huvudsak i sådana fall handla om ett skifte från nötkött som importeras från andra länder till nötkött som importeras från Mercosur.

Jordbruksverket bedömer inte att Sverige, eller EU i övrigt, på grund av tullättnaderna inom frihandelsavtalet kommer att öka exporten av nötkött till de effektiva producentländerna i Mercosur i någon betydande omfattning, vilket således inte heller förväntas påverka svensk produktion. De mycket begränsade effekter som Jordbruksverket förutser för svensk produktion av nötkött medför också att de miljömässiga effekterna (exempelvis rörande upprätthållandet av ett rikt odlingslandskap) och sociala effekterna (exempelvis rörande arbetstillfällen) på nationell nivå bedöms bli mycket små.

Fjäderfäkött

Cirka 13 procent av världens matfågelproduktion kommer från Mercosur.[11] EU:s andel av världsproduktionen är cirka tio procent. De berörda Mercosurländerna exporterar nästan en tredjedel av sin produktion. Brasilien är det land som har klart störst produktion och export av matfågel.

EU importerar cirka sex procent av sin förbrukning av matfågel. Samtidigt är exporten mer än dubbelt så stor som importen. Under 2019 kom 38 procent av EU:s import från Brasilien och en procent från Argentina. Det finns kapacitet i Mercosurländerna att fylla de tullkvoter som erbjuds i frihandelsavtalet. Redan idag kommer en stor del av importen av matfågel till EU från dessa länder, inte minst inom ramen för redan befintliga tullkvoter med reducerad tull.

Priserna på matfågel i Sverige är bland de högsta i EU. För närvarande ligger det svenska producentpriset nästan 50 procent över genomsnittligt pris i EU.[12] Prisskillnaden har legat mellan 25 och 60 procent de senast tre åren. De höga priserna har lett till att den inhemska produktionen har ökat med drygt fyra procent mellan 2016 och 2019. Under samma period minskade importen med två procent. Under 2019 var 72 procent av matfågelkonsumtionen producerad i Sverige. Trenden med en ökande produktion och en ökande självförsörjningsgrad förväntas fortsätta.

Precis som för nötkött värderar en stor andel av de svenska konsumenterna svensk matfågel betydligt högre än importerade produkter. Stora prisskillnader har inte gjort att importtrycket har ökat.

Jordbruksverket bedömer inte att tullkvoterna för matfågel från Mercosurländerna kommer att få någon avgörande betydelse för utvecklingen på den svenska matfågelmarknaden och det kommer enligt verkets bedömning fortfarande finnas utrymme för den förväntade ökningen av svensk produktionen även efter att avtalet har trätt i kraft. Inte heller de tullättnaderna för matfågellever som äger rum utanför tullkvot förväntas ha någon betydande påverkan. Eventuell ökad import från Mercosur skulle sannolikt främst konkurrera med importerat kött från andra länder som till exempel från Storbritannien, Thailand och Ukraina. Det totala nyinstiftade tullkvotsutrymmet för

[11] OECD Outlook 2020-2029, uppgifter saknas för Uruguay
[12] EU-kommissionen

fågelkött till EU i handelsavtalet mellan EU och Mercosur motsvarar drygt en procent av EU:s produktion av fågelkött 2019.[13]

Den svenska livsmedelsindustrin kan genom avtalet få sänkta råvarupriser. Eftersom de svenska konsumenterna värderar svensk matfågel högre än importerad matfågel blir det dock allt vanligare att livsmedelsindustrin använder svensk råvara. Även för livsmedelsindustrin lär det därför i huvudsak i sådana fall handla om ett skifte från matfågel som importeras från andra länder till matfågel som importeras från Mercosur.

Jordbruksverket bedömer inte att Sverige, eller EU i övrigt, på grund av tullättnaderna inom frihandelsavtalet kommer att öka exporten av matfågel till de effektiva producentländerna i Mercosur i någon betydande omfattning, vilket således inte heller förväntas påverka svensk produktion. De mycket begränsade effekter som Jordbruksverket förutser för svensk produktion av matfågel medför också att de miljömässiga och sociala effekterna (exempelvis rörande arbetstillfällen) på nationell nivå bedöms bli mycket små.

Miljömässiga och sociala effekter till följd av Mercosuravtalets åtaganden om djurskydd/djurvälfärd

Bakgrund

WTO:s avtal om sanitära och fytosanitära frågor, vanligen kallat SPS-avtalet, har tagits fram för att det är nödvändigt att ha tekniska, vetenskapligt motiverade, regler för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa. Syftet med SPS-avtalet är att handeln ska hindras så lite som möjligt av de veterinära och fytosanitära reglerna, utan att detta går ut över ländernas rätt att skydda sig mot djursjukdomar, växtskadegörare och dåliga livsmedel. På motsvarande sätt reglerar SPS-delarna av de bilaterala handelsavtalen, till exempel de mellan EU och tredjeland, djurhälsa, växtskydd och livsmedelssäkerhet och går ibland längre än SPS-avtalet.

Men djurskydd erkänns inte uttryckligen som relevant för handeln i Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT 1994) och nämns inte heller i några andra av Världshandelsorganisationens (WTOs) avtal.[14] Detta medför att EU:s djurskyddsbestämmelser endast gäller verksamheter inom EU och inte importerade produkter (av animaliskt ursprung), med undantag bland annat för djurskyddskraven för slakt. När levande djur transporteras till eller ifrån EU, det vill säga då transporten delvis genomförs utanför EU:s territorium, gäller endast vissa djurskyddskrav för djurtransporten. När det gäller andra djurskyddsstandarder, än de ovan nämnda (slakt och vissa djurtransportregler), har EU begränsade möjligheter att påverka tredjeländer. Djurskyddsrelaterade bestämmelser i handelsavtal avser därför främst samarbete.

När ministerrådet diskuterade det då nya djurskyddsdirektivet 98/58/EG[15] om skydd av animalieproduktionens djur, bestämde Europeiska rådet att EU-kommissionen skulle ta

[13] EU-kommissionen, "Short-term Outlook for EU Agricultural Markets in 2020 (summer 2020)"
[14] Enligt artikel XX i GATT finns dock möjlighet att göra vissa undantag från de generella reglerna för att bland annat skydda den allmänna moralen ("public morals"). EU har hänvisat till ett sådant undantag för sitt förbud mot handel med sälprodukter, vilket också har godkänts vid prövning inom WTO (WT/DS400/AB/R).
[15] Rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur

fram en rapport med jämförelser av EU:s djurskyddsregler med motsvarande bestämmelser i de tredjeländer som exporterar till EU, samt föreslå åtgärder för att ökad internationell förståelse för djurskydd. 2002 presenterades rapporten "On animal welfare legislation on farmed animals in third countries and the implications for the EU" (18.11.2002 COM(2002) 626 final). Den rapporten har senare följts av ytterligare en rapport på samma tema: "On the impact of animal welfare international activities on the competitiveness of European livestock producers in a globalized world" (26.1.2018 COM(2018) 42 final).

EU arbetar också, i enlighet med beslutet ovan, sedan 2002 med EU:s handelspartners för att öka medvetenheten om djurskyddsfrågor. Sedan dess föreslår EU-kommissionen alltid ett samarbete gällande djurskydd vid alla pågående och framtida bilaterala och multilaterala förhandlingar om veterinäravtal, frihandels- och partnerskapsavtal och samarbetsavtal med tredjeländer.

Det första avtalet som innehöll denna typ av skrivningar var associeringsavtalet med Chile som undertecknades i november 2002. Sedan dess har samarbete på djurskyddsområdet tagits med i de flesta bilaterala handelsavtalen, på EU:s begäran. Arbetsgrupper mellan EU och partnerländer (till exempel Chile och Nya Zeeland) brukar inrättas för att ta fram årliga arbetsplaner. EU-kommissionen menar att det bilaterala samarbetet har nått flera konkreta resultat under årens lopp. Arbetet har enligt EU-kommissionens bedömning bland annat bidragit till att Chile har tagit fram en nationell djurskyddslagstiftning.

Förväntade effekter av skrivningar beträffande djurskydd/djurvälfärd i Mercosuravtalet

Avtalet anger att det ska etableras en dialoggrupp för att diskutera djurskyddsfrågor och utbyta kunskap och erfarenheter för att stärka djurskyddet. Vi bedömer att det är viktigt att djurskyddet stärks globalt, både för att öka djurens välfärd och för att det kan minska användningen av antibiotika vilket är viktigt för folkhälsan globalt. Att ha med djurskyddsfrågor i handelsavtal lyfter fram värdet av djurskyddet och den roll det spelar i en hållbar framtid. Vi bedömer också att det finns ett värde av att ha en dialog och ett kunskapsutbyte i djurskyddsfrågor. Olika länder har olika styrkor och utmaningar inom sin djuruppfödning och dialog kan både främja förståelsen och leda till utveckling på området.

Vi förväntar oss att dialogen på sikt kan leda till framtagandet av nya bestämmelser och/eller ny praxis inom Mercosur, vilket kan förbättra djurskydd och djurhälsa. Som vi ser det kulle det dock vara önskvärt med starkare incitament för länder att ändra sina policyer eller djurskyddsregelverk. Vi förstår att det är svårt att få till andra åtgärder på djurskyddsområdet, men för att verkligen förbättra välfärden för djuren i dessa länder och förbättra konkurrenskraften för svenska producenter krävs avtal där det ställs krav på att parterna håller en djurskyddsnivå som ligger på eller i närheten av den nivå som föreskrivs i EU:s djurskyddslagstiftning. Att detta är möjligt i åtminstone någon utsträckning illustreras av att EU i avtalet har villkorat tullavvecklingen för en produktkategori från Mercosur med djurvälfärdskrav, nämligen färska ägg. För dessa ska tullen avvecklas under fyra års tid i fem lika stora steg under förutsättning att värphönsen hålls under förhållanden som motsvarar den djurvälfärdsstandard som råder inom EU.

Även om Sverige inte importerar färska ägg från Mercosur-länderna, visar detta att det kan finnas möjligheter att ställa vissa krav på djurskyddsområdet inom ramen för EU:s frihandelsavtal.

Sverige har i jämförelse med de flesta andra länder i världen ett mycket gott djurskydd och högre ställda djurskyddskrav än de flesta andra länder. Det är därför tveksamt om djurvälfärden i Sverige kommer förbättras särskilt mycket av den föreslagna dialogen och kunskapsutbytet. Eftersom Sverige är framstående inom arbetet med djurskydd kan dock medverkan från svenska sakkunniga eventuellt komma att bli efterfrågad inom ramen för gemensamma projekt eller andra åtgärder.

I avtalet nämns den internationella standard som OIE utgör för djurhälsa och på djurskyddsområdet. Avtalet kräver dock inte att parterna lever upp till standarderna inom OIE, utan endast att målet är att fortsatt främja en vidareutveckling av dessa. OIE-standarder på djurskyddsområdet ställer ofta lägre och mindre tydliga krav än EU:s djurskyddslagstiftning, men att leva upp till dessa ser vi som något grundläggande som bör vara ett viktigt kriterium i samband med handelsförhandlingar.

Miljömässiga och sociala effekter till följd av Mercosuravtalets åtaganden om antibiotikaresistens

Bakgrund

Skrivningar beträffande samarbete mot antibiotikaresistens är ett något nyare inslag i förhandlingarna om handelsavtal mellan EU och tredjeländer än skrivningar om samarbete rörande djurvälfärd/djurskydd. I juni 2017 antog EU-kommissionen "A European one health action plan against antimicrobial resistance (AMR)" (29.6.2017 COM(2017) 339 final). Av denna framgår bland annat att EU-kommissionen förbinder sig att, vid förhandlingar om bilaterala handelsavtal, förespråka EU:s standarder och regler i arbetet med att motverka antibiotikaresistens samt att ha med skrivningar om samarbete i handelsavtalen. EU-kommissionen skriver vidare att mot bakgrund av att EU är en av de största marknaderna för jordbruksprodukter så kan EU spela en viktig roll för att främja EU:s antibiotikaresistensrelaterade standarder.

Förväntade effekter av skrivningar beträffande antibiotikaresistens i Mercosuravtalet

Avtalet innebär att EU och Mercosur inleder ett samarbete vad gäller frågor som rör antibiotikaresistens. Detta förväntas, åtminstone på sikt, leda till framtagandet av nya bestämmelser och/eller ny praxis inom Mercosur, vilket i sin tur torde leda till ökade insatser för att motverka antibiotikaresistens inom de länder som hör till Mercosur.

I Sverige förväntas inga direkta effekter av Mercosuravtalet på arbetet mot antibiotikaresistens. Eftersom Sverige är mycket framstående inom arbetet mot antibiotikaresistens kan medverkan från svenska sakkunniga eventuellt komma att bli efterfrågad inom ramen för gemensamma projekt eller andra åtgärder. På längre sikt kan ett förbättrat läge beträffande antibiotikaresistens inom Mercosur vara av stor betydelse för både folkhälsan, djurhälsan samt livsmedelsförsörjningen för dessa länder. Eftersom antibiotikaresistens är ett globalt problem så har förbättringar i dessa länder även stor betydelse för övriga världen. Något annat som skulle kunna bidra till att driva en sådan utveckling, även om det inte är direkt kopplat till frihandelsavtalet mellan EU och

Mercosur, är EU:s kommande förordning om veterinärmedicinska läkemedel som omnämns nedan.[16]

Övriga kommentarer

Även om det ligger utanför det egentliga uppdraget vill Jordbruksverket uppmärksamma att avtalet även innehåller vissa förmåner för andra produkter än nöt- och fjäderfäkött som ändå potentiellt sett indirekt skulle kunna påverka EU:s och Sveriges marknader för dessa produktkategorier. Det rör sig bland annat om levande djur, animaliska fetter (HS 1501-1506), hudar, skinn och läder samt mejeriprodukter. EU kommer att avskaffa sina redan från början i många fall låga tullar för hudar, skinn och läder inom loppet av ett antal år enligt avtalet, medan Mercosur behåller sina tullar för många av dessa produkter på nivåer kring 8-20 procent. Båda parterna avskaffar på sikt tullarna på levande djur och animaliska fetter. För mejeriprodukter görs vissa medgivanden i form av sänkta tullar (flytande mjölk, yoghurt och smör) och införandet av tullfria tullkvoter (10 000 ton av vissa typer av mjölkpulver vardera, 30 000 ton ost vardera samt 5 000 ton modersmjölksersättning vardera). I utgångsläget är EU en mer konkurrenskraftig aktör på de internationella mejerimarknaderna än Mercosurländerna. En ökad export av exempelvis mejeriprodukter från EU till Mercosur skulle kunna förbättra förutsättningarna för mjölkproduktionen i EU något och indirekt även påverka nötköttsproduktionen, även om det i förhållande till EU:s produktion och export är relativt små volymer som inryms i de berörda tullkvoterna. Jordbruksverket förutser dock inte att det ökade tillträdet för dessa relaterade produkter kommer att ha någon betydande påverkan på EU:s eller Sveriges marknader för nöt- respektive fjäderfäkött.

För att Mercosur-länderna ska kunna utnyttja de marknadsöppningar för nötkött och fjäderfäkött som EU öppnar krävs att det finns tillräckligt många anläggningar i länderna ifråga som är godkända för export av berörda produkter till EU. I samtliga de berörda Mercosurländerna finns ett betydande antal godkända anläggningar för export av nötkött till EU.[17] Däremot saknas godkända anläggningar för export av fjäderfäkött från Paraguay och Uruguay till EU.[18] Jordbruksverket bedömer dock att Brasilien och Argentina har kapacitet att på egen hand fylla de tullkvoter som erbjuds i frihandelsavtalet (se avsnittet om fjäderfäkött ovan).

Slutligen kan nämnas att det kött som exporteras från Mercosur till EU måste leva upp till de krav som finns inom EU på att köttet inte får komma från djur som har behandlats med tillväxthormoner eller ractopamine. Slaktkropparna får heller inte ha behandlats med vissa antimikrobiella medel som inte är godkända inom EU. Användning av antibiotika i tillväxtfrämjande syfte har, åtminstone tills nyligen, förekommit i Mercosur och avtalet innebär inte att det kommer att råda något förbud mot import av kött från djur som har fötts upp med sådana metoder. Något förbud mot detta finns inte heller för kött som importeras till EU från andra länder i nuläget. Däremot innebär EU:s kommande

[16] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6 av den 11 december 2018 om veterinärmedicinska läkemedel och om upphävande av direktiv 2001/82/EG
[17] https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerCountry_en.htm#
[18] https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerCountry_en.htm#

förordning om veterinärmedicinska läkemedel[19], som ska börja tillämpas den 28 januari 2022, att EU:s förbud mot användning av antibiotika som tillväxtbefrämjare även ska följas av tredjeländer som önskar exportera produkter av animaliskt ursprung till EU samt att vissa antibiotika ska kunna reserveras för behandling av människor. Redan idag finns också krav på att köttet inte får innehålla restsubstanser av antibiotika som överskrider vissa gränsvärden.

I detta ärende har enhetschef Andreas Davelid beslutat. Fabian Nilsson har varit föredragande. I handläggningen av ärendet har även Eva Jirskog, Helena Elofsson, Elisabet Lindal och Gudrun Wilkens deltagit.

Andreas Davelid Fabian Nilsson

Beslutet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrift.

[19] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6 av den 11 december 2018 om veterinärmedicinska läkemedel och om upphävande av direktiv 2001/82/EG

5.3.21 Tullverket

Tullverket
Enheten för EU och internationell samordning
Malin Vernersson
Tel. 08-456 54 73
malin.vernersson@tullverket.se

Yttrande

Datum	Dnr
2020-08-20	STY 2020-217
Ert datum	Er referens
2020-06-22	2020/00160-12

Kommerskollegium

Remiss om frihandelsdelen i Associationsavtalet mellan EU och Mercosur

Tullverket har beretts tillfälle att yttra sig över frihandelsdelen i Associationsavtalet mellan EU och Mercosur och att särskilt beakta ett antal frågor om ursprungsregler samt handelsprocedurer. Tullverket lämnar sina synpunkter på dessa nedan.

Utöver nedan kapitel och frågor har Tullverket även tittat på de delar i avtalet som rör immateriella rättigheter och biståndsframställan. Tullverket har inga synpunkter på kapitlet för immateriella rättigheter men synpunkter på biståndsframställan lämnas nedan.

1 Ursprungsregler

1. Finns det något i Sektion B om yrkande och verifikation som sticker ut jämfört med andra moderna frihandelsavtal till exempel som frihandelsavtal med Korea, Ceta eller Japan Epa?

Gällande yrkande och ursprungsintyg så ser vi inget som sticker ut på detta område.

Gällande verifikation, ursprungskontroll, så liknar Mercosur både Ceta och Japan gällande att svarsrapporten ska innehålla mer information än vad som är fallet med andra äldre avtal och det kan bli aktuellt att skicka med styrkande handlingar. I äldre avtal och med den EU-traditionella metoden vid verifikation gör exporterande landet själva ursprungsutredningen och fattar ursprungsbeslutet men skickar sedan bara resultatet i form av ett besked om varorna är ursprungsvaror eller inte till importerande landet. Beslutet huruvida varorna är ursprungsvaror, d.v.s. uppfyller ursprungsregeln, villkoren i ursprungsprotokollet och att företaget kan styrka detta, fattas i exporterande part.

För Mercosur fattas slutliga beslutet, som för Ceta och Japan, istället av importerande part. Där är svarsrapport med eventuella styrkande handlingar grund för det beslut de fattar.

Tidsgränsen för verifikation är något kortare, 10 månader, jämfört med Ceta och Japans 12 månader. Tidsperioden 10 månader är vad som är standard i de äldre avtalen, men där behöver ingen svarsrapport eller styrkande handlingar lämnas.

I sektion B saknas en artikel om sekretess liknande den som finns i ursprungsprotokollen artikel 3.25[1] i Japan Epa och 32[2] i Ceta. Denna artikel finns inte i äldre avtal eller Korea i ursprungsprotokollet, men för de äldre avtalen finns inte heller samma behov eftersom ingen liknande svarsrapport eller styrkande handlingar med information skickas, som för Japan och Ceta. Kan det finnas en motsvarande artikel om sekretess som är tillämpbar även för ursprungsprotokollet någon annanstans i Mercosur-avtalet? Det finns heller inte en artikel liknande Japan Epa 3.22 punkt 5, men den finns heller inte med i Ceta:

Den exporterande partens tullmyndighet får inte lämna de uppgifter som avses i punkt 4 till den importerande partens tullmyndighet om exportören anser att uppgifterna är konfidentiella.

Sammanfattningsvis är 12 månader att föredra vid verifikation och vi saknar en sekretessbestämmelse motsvarande den i Ceta och Japan.

2. Utifrån innehållet i Sektion B, finns det anledning att tro att Tullverket skulle få svårare att tillämpa/verifiera Mercosuravtalet jämfört med andra moderna frihandelsavtal till exempel som frihandelsavtalet med Korea, Ceta eller Japan Epa?

Gällande vissa delar, t.ex. yrkande och bestämmelserna i ursprungsprotokollet, så ser vi inte att det finns anledning att tro att det kommer vara svårare att tillämpa det här avtalet.

Gällande verifikationsdelen så leder de nya avtalens krav på mer information i form av en svarsrapport och möjlighet att be om styrkande handlingar till betydande merarbete för Tullverket i vissa fall jämfört med de äldre avtalen, eller de som har den traditionella verifikationsmetoden. Hur stort detta merarbete blir beror på hur omfattande förfrågan är (hur många varor och fakturor ett land frågar om), hur många förfrågningar som kommer per år, samt vilken typ av varor förfrågan gäller.

Till exempel i de fall en förfrågan handlar om ett stort eller mycket stort antal varor, exempelvis reservdelar som tillverkas i andra länder i EU, så kommer leverantörsdeklaration

---

[1] Avtal mellan Europeiska unionen och Japan om ett ekonomiskt partnerskap, EUT L 330, 2018, Kap 3 Regler om ursprung och ursprungsförfaranden, artikel 3.25, Konfidentialitet:
1. Varje part ska i enlighet med sina lagar och andra författningar bevara konfidentialiteten för de uppgifter som lämnats till den av den andra parten i enlighet med detta kapitel och ska skydda denna information från att lämnas ut.
2. Information som den importerande partens myndigheter erhåller i enlighet med detta kapitel får bara användas av dessa myndigheter vid tillämpning av detta kapitel.
3. Konfidentiell affärsinformation som den exporterande partens eller den importerande partens tullmyndighet erhåller från exportören genom tillämpning av artiklarna 3.21 och 3.22 får inte lämnas ut, om inte annat föreskrivs i detta kapitel.
4. Information som den importerande partens tullmyndighet erhåller i enlighet med detta kapitel får inte användas av den importerande parten i några straffrättsliga förfaranden som genomförs av en domstol eller en domare, såvida inte tillstånd till detta beviljas av den exporterande parten i enlighet med dess lagar och andra författningar.

[2] Övergripande avtal om ekonomi och handel (Ceta) mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan, EUT L 11, 2017, Protokoll om ursprungsregler och ursprungsförfaranden, artikel 32, Konfidentialitet:
1. Detta protokoll ska inte innebära en skyldighet för en part att lämna eller ge tillgång till affärsinformation eller information rörande en identifierad eller identifierbar fysisk person, vars röjande skulle hindra rättstillämpningen eller strida mot den partens lagstiftning om skydd av affärsinformation och av personuppgifter och privatlivet.
2. Varje part ska, i överensstämmelse med sin lagstiftning, bevara konfidentialiteten hos information som samlats in enligt detta protokoll, och ska skydda denna information så att inga uppgifter röjs som skulle kunna påverka konkurrensläget för den person som lämnat informationen. Om den part som tar emot eller inhämtar informationen enligt lag är skyldig att lämna ut den, ska den parten anmäla detta till den person eller den part som lämnat informationen.
3. Varje part ska säkerställa att konfidentiell information som samlats in enligt detta protokoll inte används för andra ändamål än handläggning av fastställanden av ursprung och avgöranden i tullfrågor samt kontroll av att dessa efterlevs, om detta inte sker med tillstånd av den person eller den part som har lämnat den konfidentiella informationen.
4. Utan hinder av punkt 3 får en part tillåta att information som samlats in enligt detta protokoll används vid administrativa förfaranden, domstolsförfaranden eller domstolsliknande förfaranden som inletts till följd av bristande efterlevnad av tullrelaterad lagstiftning genom vilken detta protokoll genomförs. En part ska på förhand anmäla sådan användning till den person eller den part som lämnat informationen.
5. Parterna ska utbyta information om sin respektive lagstiftning om uppgiftsskydd i syfte att underlätta genomförandet och tillämpningen av punkt 2.

inte enbart att räcka som styrkande handling för företaget och tullmyndigheten i Sverige. Tullverket kommer att behöva gå vidare med en utökad INF 4-procedur, det vill säga en kontroll av leverantörsdeklarationen, där de andra EU-länderna som gör denna kontroll behöver ge oss ytterligare information, förutom att svara på om varan är en ursprungsvara. Detta för att vi i svarsrapporten till Kanada eller Japan eller Mercosur ska kunna lämna den information som krävs.

Om det importerande landet i de flesta fall går på exporttullmyndighetens resultat och bedömning gällande ursprunget så kommer den delen att fortsätta likna det gamla sättet för verifikation. D.v.s. att mottagaren av resultatet fattar beslut i enlighet med det resultatet. Det finns annars ett reglerat tillvägagångssätt för hur konsultationer ska ske (artikel 26). Det bör vara fallet men eftersom det handlar om relativt nya avtal har vi ännu inte så mycket information om hur våra svar i praktiken kommer att behandlas och hur mycket information som kommer att efterfrågas eller krävas för att mottagarlandet ska fatta ett beslut i enlighet med det.

I Mercosur har den del som handlar om konsultationer ytterligare förtydligats något (jämfört med Ceta och Japan Epa) och det är även reglerat att i det fall importerande och exporterande myndigheter inte kan komma överens så ska frågan lyftas till den speciella kommitté för tull, handelsförenklingar och ursprungsregler som nämns i artikel 30. Detta pekar också mot att det bör ses som ett undantag. Vi välkomnar detta förtydligande och reglering.

3. Utifrån innehållet i Sektion B, finns det anledning att tro att företag skulle få svårare att använda Mercosuravtalet jämfört med andra moderna frihandelsavtal som till exempel frihandelsavtalet med Korea, Ceta eller Japan Epa?

Ursprungsreglerna och artiklarna i protokollet kan kännas igen från andra avtal, både äldre och nya, och vi kan inte se att någon del försvårar användandet.

Däremot men i likhet med Ceta och Japan Epa ska svarsrapporten innehålla mer information och det kan även bli aktuellt att skicka med styrkande handlingar. Trots att tullmyndigheten i exportlandet inte ska skicka vidare sådana styrkande handlingar som företaget anser är känslig information, kommer det i dessa fall kanske inte alltid gå att samtidigt ge importören rätt till förmånsbehandling eftersom slutliga beslutet fattas av importerande part.

Det är även möjligt att det är annan information än styrkande handlingar som är känslig information för företaget och som rör själva ursprungsbedömningen.

Det skulle därför kunna vara möjligt att företag med anledning av risk att lämna ut information istället väljer att inte använda avtalet. Men detta är som sagt inte unikt för just Mercosur utan för alla de nya avtal som använder sig av denna metod.

a. Om det finns anledning att tro att företag skulle ha svårare att använda Mercosuravtalet jämfört med andra moderna frihandelsavtal, kan det drabba någon särskild sektor eller varugrupp?

I det fallet som nämns ovan möjligen sektorer eller varugrupper som innehåller en större grad av företags- och tillverkningssekretess. I det fall de upplever att den information som kan behöva skickas med eller beskrivas i en svarsrapport är känslig.

b. Om det finns anledning att tro att företag skulle ha svårare att använda Mercosuravtalet jämfört med andra moderna frihandelsavtal, finns det då någon anledning att tro att det skulle drabba importörer eller exportörer i störst utsträckning

I så fall exportörer direkt men även importörer indirekt, med anledning av ovan. Det vill säga inte för att det är svårt utan på grund av risken att behöva lämna ut information.

4. Artikel 17 slår fast att *statement of origin* (ursprungscertifikat tillåts under en övergångsperiod) blir formatet för att styrka varans ursprung, har ni några synpunkter på detta?

Vi är generellt positiva till att använda deklaration om ursprung istället för certifikat.

Att EU använder Rex ser vi inte som något problem. Sedan kan systemen för företag respektive tullmyndigheter med tillstånd till godkänd exportör och registrering av Rex jämföras. Rex är en högre grad av självcertifiering, mer ansvar läggs på företaget att de själva har kunskap om villkor och krav de behöver leva upp till vid ansöknings och registreringstillfället.

Skillnaden är att företag ansöker om att bli godkänd exportör och tullmyndigheten ska då göra kontroller i samband med det för att se till att företaget uppfyller villkoren för tillståndet. Rex är istället en enkel registrering och tullmyndigheten kan och får inte göra några kontroller vid själva registreringen. Exportören ska i båda fallen uppfylla liknande krav men vid en registrering kommer detta i de flesta fall inte upptäckas förrän kontroller i efterhand eller vid verifikationskontroll.

5. Har ni några synpunkter på innehållet i artikel 25 om ursprungsverifikation?

Nej inget ytterligare.

6. Ser ni en risk att svenska företag kan behöva lämna ut känslig affärsinformation eller andra känsliga uppgifter vid exempelvis en ursprungsverifikation? Jämfört med exempelvis Japan Epa.

Tullverket kommer inte att skicka vidare styrkande handlingar med uppgifter som exportören anser är känslig information. Men eftersom det är den importerande parten som fattar det slutgiltiga beslutet så finns det förstås en risk att ett företag kan känna sig tvungna att lämna ut information, för att inte riskera att deras köpare behöver betala tull.

Det kanske även kan finnas fall när ett företag kan tycka att information kopplade till själva ursprungsregeln eller bedömningen är känslig information, de kan i det fallet be att Tullverket inte tar med detta i rapporten men eftersom det är den importerande parten som fattar det slutgiltiga beslutet så kan det innebära, beroende på vad som ska utelämnas, att köparen får betala tull om Tullverket utelämnar viktig information (gällande ursprungsregeln, varan och ursprungsbedömningen) i rapporten.

7. Har ni några övriga tillägg eller synpunkter kring innehållet i Sektion B om yrkande och verifikation?

Nej inga övriga synpunkter gällande Sektion B.

2 Handelsprocedurer

1. Godkänd ekonomisk aktör AEO (artikel 8): har ni några synpunkter gällande skrivningarna för AEO och ömsesidigt erkännande?

Vi har inga synpunkter på skrivningarna för artikel 8 då dessa stämmer överens med EU:s lagstiftning och inte kommer att påverka kriterierna för AEO i EU.

Gällande ömsesidigt erkännande så tolkar vi artikel 2.2 e och 21.4 som att partnerna ska sträva efter sådana avtal när det är lämpligt och relevant. Detta är vanligtvis en lång process men har inga synpunkter på skrivningarna som sådana.

2. Lättfördärvliga varor: Enligt avtalet finns möjligheten att få sitt gods klarerat utanför normal arbetstid samt möjligheten att få gods klarerat i företagets lokaler (artikel 5). Har ni några synpunkter på detta?

Vi har inga synpunkter gällande detta då det är en standardskrivning. Denna möjlighet finns redan idag.

3. Bindande förhandsbesked: (artikel 6): I Mercosuravtalet finns åtaganden om minsta giltighetstid för lämnade besked. Har ni några synpunkter på detta? Har ni andra åsikter gällande bindande förhandsbesked?

Vi har inga synpunkter på skrivningarna för artikel 6. Det som föreskrivs där överensstämmer med EU:s lagstiftning gällande bindande besked.

I dagsläget har Bindande klassificeringsbesked, BKB, en utbredd användning i Sverige, medan det inte finns några giltiga Bindande ursprungsbesked, BUB, alls.

Möjligtvis skulle omnämnandet i artikel 6 kunna öka antalet ansökningar om BUB. Om ansökningar för BUB ökar, ökar också Tullverkets arbetsbörda.

4. Transit och omlastning (artikel 7): har ni några synpunkter gällande transit och omlastning i avtalet?

Vi har inga synpunkter gällande detta och kopplat till tullförfarandet transitering ser vi inga problem.

5. Är det något annat ni vill framföra gällande tull- och handelsprocedurkapitel i Mercosuravtalet?

Nej inget i övrigt gällande detta kapitel, men vi har följande kommentarer på kapitlet för biståndsframställan (*Protocol on mutual administrative assistance in customs matters*).

Vi är positiva till artikel 1 (*Definitions)* och artikel 5 (*Form and Substance of the request for assistance)*. Positivt är att det finns definitioner på "person" samt "information" då detta inte alltid finns med i avtalen. Positivt att det i 5.2 g framgår att eventuell tilläggsinformation som finns tillgänglig och förenklar för mottagaren ska tillhandahållas, samt att det i 5.3 förtydligas att engelska alltid är ett godtagbart språk vilket är viktigt.

Gällande artikel 10 *Automatic exchange of information* så står att parter får utbyta information automatiskt.[3] Det är mycket viktigt att "may" i formuleringen inte stramas upp och ändras till "shall" framöver. Så om detta kan komma att ändras är det mycket viktigt att bevaka formuleringen i artikel 10, så att inte "får" ändras till "ska".

Positivt att artikel 12 (*Information exchange and confidentiality)* är tydlig med hur man får använda sig av den information som utbyts. Även skyddet för personuppgifter är väldigt tydligt i 12.5 samt 12.6.

Gällande artikel 14 *Assistance expenses* och artikel 14.3 finns en inte helt vanligt formulering avseende en framställan som kan medföra extraordinära kostnader. Parterna ges möjlighet att komma överens om hur en sådan framställan ska genomföras och hur kostnaderna ska fördelas:

If expenses of an extraordinary nature are required to execute the request, the Parties shall determine the terms and conditions under which the request shall be executed, as well as the manner in which such costs shall be borne.

Detta avtal ska ha företräde framför befintliga bilaterala avtal om ömsesidigt administrativt bistånd i tullfrågor i den mån bestämmelserna i dessa avtal är oförenliga med Mercosur, artikel 16 *(Other agreements)*. Detta innebär inget problem för svensk del då Sverige saknar avtal med de flesta berörda länder i Mercosur-avtalet.

Ärendets handläggning

I detta ärende har avdelningschef Åsa Wilcox beslutat. Föredragande har varit nationella specialisten Malin Vernersson. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Mathias Grönlund och specialistchefen Heléne Törnqvist deltagit.

TULLVERKET

Åsa Wilcox

Kopia till:
Finansdepartementet
Tullverket
Verksledningsstaben
Kommunikationsavdelning
EU och internationell samordning
Enheten för nationell samordning

[3] *1. The Parties may, by mutual arrangement in accordance with Article 15 of this Protocol: (a) exchange any information covered by this Protocol on an automatic basis; (b) exchange specific information in advance of the arrival of consignments in the territory of the other Party.*
2. The Parties will establish arrangements on the type of information they wish to exchange, the format and the frequency of transmission, to implement the exchanges under letters (a) and (b) of paragraph 1.

5.4 Bilaga IV – Uppdraget

Regeringen

Regeringsbeslut III:2

2020-03-05
UD2020/03705/AME

KOMMERSKOLLEGIUM
För åtgärd till
Ink 2020 -03- 23
Dnr

Utrikesdepartementet
Amerikaenheten
Andreas Danielsen
08-405 2883
andreas.danielsen@gov.se

Kommerskollegium
Box 6803
113 86 Stockholm

Uppdrag till Kommerskollegium att göra en analys av frihandelsdelen i Associeringsavtalet mellan EU och Mercosur

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Kommerskollegium att göra en analys av frihandelsdelen i Associeringsavtalet mellan EU och Mercosur.

Inom ramen för uppdraget ska Kommerskollegium

- genomföra en allmän analys av avtalets troliga/förväntade konsekvenser för handeln mellan Sverige och Mercosur,
- identifiera sektorer/områden i samråd med Regeringskansliet i avtalet som är av ekonomiskt intresse för Sverige eller som av andra skäl är prioriterade,
- med utgångspunkt i avtalstexten utvärdera förmodade positiva och/eller negativa effekter på identifierade sektorer/områden enligt ovan, inklusive jordbruk/livsmedel och relevanta industrivaror, och
- analysera avtalets utfall i för Sverige prioriterade sakområden, exempelvis

- tullar och tullprocedurer,
- ursprungsregler,
- icke-tariffära handelshinder,

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-723 11 76
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 39 Stockholm
Besöksadress: Malmtorgsgatan 3
E-post: ud.registrator@regeringskansliet.se

- tjänster och investeringar,
- immateriella rättigheter, och
- djurvälfärd och antibiotikaresistens.

Kommerskollegium har tidigare ombetts att genomföra en separat analys av avtalets kapitel om hållbarhet, inklusive en analys av EU-kommissionens *interim* SIA (UD2019/19606/AME). Om den slutgiltiga versionen av SIA blir klar efter färdigställandet av Kommerskollegiums analys av kapitlet om hållbarhet ska myndigheten inom ramen för det nu aktuella uppdraget i möjligaste mån även analysera den slutliga SIA.

Kommerskollegium ska i sitt arbete med att analysera frihandelsdelen i Associeringsavtalet mellan EU och Mercosur inhämta synpunkter från Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Tullverket och andra berörda myndigheter. Kollegiet ska också vid behov inhämta synpunkter från civilsamhället och relevanta akademiska institutioner.

Kommerskollegium ska senast den 1 juli 2020 lämna en skriftlig rapport med redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Skälen för regeringens beslut

EU och Mercosur nådde efter 20 års förhandlingar i juni 2019 en principöverenskommelse avseende handelsdelen i ett associeringsavtal mellan EU och Mercosur. Under hösten 2019 inleddes den rättsliga granskningen av avtalet, vilken kommer att fortsätta in på 2020. Avtalet ska därefter översättas. EU kommer sannolikt att ta ställning till avtalet under hösten 2020, varefter det skall godkännas av Europaparlamentet och därefter ratificeras av EU:s medlemsstater.

Avtalet kommer att vara det mest omfattande frihandelsavtalet som EU ingått. Mercosurländernas befolkning uppgår till cirka 270 miljoner människor. Regeringen bedömer att det finns ett behov av en fördjupad analys av frihandelsavtalet och dess konsekvenser för Sverige.

På regeringens vägnar

Anna Hallberg

Andreas Danielsen

Kopia till:

Karin Höglund, UD AME
Pontus Rosenberg, UD AME
Faraz Davani, UD AME
Helena Alvin, UD HI
Ola Brohman, UD HI
Charlotta Tiderman, UD HI
Christina Lindström, N EUI
Caroline Törnemo, N EUI
Thomas Janson, A EUI
Josefina Kildjer, M I
Ulrika Johansson Jordan, Fi OFA SFÖ
Madelein Keskitalo, Fi BA
Roger Ghiselli, Fi SKA S3
Anders Ohlin, Ju L3
Naturvårdsverket
Tullverket
Livsmedelsverket
Jordbruksverket