



Omförhandling av North American Free Trade Agreement (Nafta) och svenska företag i Mexiko



UTREDNING

2017-09-05 Dnr 2017/00218-1

Utrikesdepartementet

Omförhandling av North American Free Trade Agreement (Nafta) och svenska företag i Mexiko

Sammanfattning

Nafta, North American Free Trade Agreement, är ett frihandelsavtal mellan Kanada, Mexiko och USA som trädde ikraft 1994. Nafta var vid den tiden det mest omfattande frihandelsavtalet som hade förhandlats fram. Förutom att Nafta avskaffat större delen av alla tullar mellan de tre länderna reglerar avtalet flera andra handelspolitiska områden, såsom tjänstehandel och investeringar, offentlig upphandling och tekniska handelshinder.

De ekonomiska effekterna av avtalet är svåra att mäta, men flertalet studier menar att Nafta har haft stor inverkan på de tre ländernas ekonomier. Förespråkare av Nafta menar att avtalet bidragit positivt till den gränsöverskridande ekonomiska integrationen mellan länderna. Motståndande till Nafta i USA har istället hävdade att avtalet har kostat USA miljoner jobb, pressat ned löner och ökat ojämlikheten. USA har ett handelsunderskott med både Kanada och Mexiko, vilket pekas ut i USA:s president Donald Trumps handelspolitiska agenda för 2017 som en anledning till att vara bekymrad över Nafta. Under kampanjen inför presidentvalet drev president Trump linjen att lämna Nafta, men i maj 2017 meddelade USTR att landet har för avsikt att omförhandla handelsavtalet.

Behovet av att omförhandla Nafta har ofta nämnts under de senaste åren. Även om avtalet täcker fler områden än varutullar kan det ses som ett jämförelsevis smalt avtal som inte är lika omfattande som EU:s nyare frihandelsavtal eller avtalet TPP som de tre Nafta-länderna var med och förhandlade fram.

Kommerskollegium har med anledning av att Nafta omförhandlas gjort en kartläggning av avtalets innehåll, de frågor som kan komma att behandlas under förhandlingarna, samt hur svenska företag med produktion i Mexiko och som handlar med USA kan komma att påverkas av omförhandlingen.

Kollegiet kan inte dra några definitiva slutsatser av vad Nafta innebär för svenska tillverkningsföretag i Mexiko i den här utredningen. Det är dock säkert att Nafta indirekt gynnar svenska företag som har verksamhet i Nordamerika eftersom företag som etablerat sig i ett av länderna även kan sälja sina produkter över gränserna i regionen tullfritt om produkterna uppfyller ursprungsreglerna i Nafta. Många svenska företag etablerade i Mexiko handlar idag med USA, antingen genom att de köper insatsvaror från USA för produktion i Mexiko, eller genom att de exporterar sina produkter till USA. I Mexiko finns även flera svenska underleverantörer som indirekt påverkas av handelsrelationen mellan Mexiko och USA. Många företag i regionen bygger idag sina affärsmodeller på värdekedjor där olika delmoment i produktionsprocessen sker i olika länder för att dra nytta av respektive lands komparativa fördelar. Det innebär att många företag, även svenska, kommer att påverkas av omförhandlingen av Nafta, antingen direkt eller indirekt. Med andra ord kan omförhandling av ett frihandelsavtal på andra sidan Atlanten ha konsekvenser för svenska ekonomiska intressen.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
1.1	Bakgrund och syfte	5
1.2	Metod.....	5
1.3	Disposition	6
2	Mexikos ekonomi och handel	6
2.1	Mexikos ekonomi	6
2.2	Mexikos handel med omvärlden	7
2.3	Maquiladoraprogrammet	9
2.4	Mexikos handelsavtal	10
3	Handeln inom Nafta.....	11
3.1	Handeln inom Nafta-länderna.....	11
3.2	Handeln mellan Mexiko och USA.....	11
4	USA och Mexiko i WTO	14
4.1	Deltagande i WTO:s avtal.....	14
4.2	Bundna tullar i WTO	14
5	Frihandelsavtalet Nafta	14
5.1	Bakgrund till avtalet och dess syfte	14
5.2	Avtalets omfattning.....	15
5.2.1	Tariffära och icke-tariffära handelshinder	15
5.2.2	Ursprungsregler	16
5.2.3	Tekniska handelshinder	17
5.2.4	Sanitära och fytosanitära frågor	18
5.2.5	Handelsprocedurer	18
5.2.6	Handelspolitiska skyddsåtgärder	19
5.2.7	Tjänstehandel	19
5.2.8	Investeringar och investeringsskydd.....	20
5.2.9	Offentlig upphandling.....	20
5.2.10	Immateriella rättigheter.....	21
5.2.11	Tvistlösning	21
5.2.12	Sidoavtal om arbetsrätt och miljö	21
5.2.13	Möjligheter att lämna eller omförhandla avtalet.....	22
5.3	Avtalets effekter och behovet av omförhandling.....	22
6	Tänkbara områden för omförhandling	24
6.1	Varuhandel.....	24

6.2	Ursprungsregler	25
6.3	Hållbarhetsfrågor	26
6.4	Tekniska handelshinder	27
6.5	Sanitära och fytosanitära frågor	27
6.6	Förenklade handelsprocedurer	28
6.7	Handelspolitiska skyddsåtgärder	28
6.8	Tjänstehandel och digital handel	29
6.9	Offentlig upphandling	29
6.10	Immateriella rättigheter	30
6.11	Små- och medelstora företag	30
6.12	Statligt ägda företag, monopol och exklusiva rättigheter	30
6.13	Tvistlösning	30
6.14	Transparens och anti-korruption	31
6.15	Energi	31
6.16	Vad händer om förhandlingarna misslyckas?	31
7	Svenska företag och omförhandling av Nafta	32
7.1	Svenska företag i Mexiko	32
7.2	Omförhandling av Nafta och påverkan på svenska företag	34

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Under kampanjen inför USA:s presidentval i november 2016 drev Donald Trump linjen att riva upp det nordamerikanska frihandelsavtalet North American Free Trade Agreement (Nafta), som USA ingår i tillsammans med Mexiko och Kanada. Istället meddelade USA:s handelsrepresentant Robert E. Lighthizer den 18 maj 2017 landets avsikt att omförhandla Nafta.¹ Den 17 juli presenterade USA:s handelsmyndighet (USTR) ett dokument som redogör för de mål USTR vill uppnå med omförhandling av avtalet.² Den första förhandlingsrundan mellan Kanada, Mexiko och USA ägde rum i Washington D.C. den 16-20 augusti 2017. Trots att president Trump har gått med på att omförhandla Nafta har han vid flertalet tillfällen understrukit att dörren hålls öppen för att USA kan lämna avtalet om förhandlingarna inte skulle gå i den önskade riktningen.³

Kommerskollegium har med anledning av att Nafta omförhandlas gjort en kartläggning av avtalets innehåll, de frågor som kan komma att behandlas under omförhandlingen, samt hur svenska företag som i dagsläget har produktion i Mexiko och handel med USA skulle kunna komma att påverkas av omförhandlingen.

1.2 Metod

På grund av att utspelen om Nafta från USA:s sida främst har kommit att handla om relationen med Mexiko ligger fokus i analysen på handelsrelationen mellan Mexiko och USA. Utredningen tar främst sin utgångspunkt i USTR:s handelsstrategi och mål när det gäller omförhandling av Nafta.

Artiklar, dokument från USTR, Nafta:s avtalstext och kollegiets tidigare material har ingått som underlag i utredningen. Under sommaren 2016 genomförde Sveriges ambassad i Mexiko tillsammans med Business Sweden i Mexiko en studie om affärsklimatet i landet. Resultatet av undersökningen har varit till hjälp vid kartläggningen av svenska företags

¹ Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President. USTR: *Trump Administration Announces Intent to Renegotiate the North American Free Trade Agreement*. Publicerad 18 maj 2018.

² Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President. *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*. Publicerad 17 juli 2017. Tillgänglig: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/july/ustr-releases-nafta-negotiating>

³ Politico: *Full transcript: Trump's Wall Street Journal interview*. Publicerad: 1 augusti 2017. Tillgänglig: <http://www.politico.com/story/2017/08/01/trump-wall-street-journal-interview-full-transcript-241214>

verksamhet i Mexiko. Kollegiet har även genomfört en telefonintervju med Business Sweden i Mexiko för att diskutera omförhandling av Nafta. Kollegiet fick av Business Sweden ta del av en lista över svenska företag i Mexiko och kontaktade därefter de företagen med produktion i Mexiko. Fem företag valde att lämna värdefull information till analysen.

1.3 Disposition

Utredningen inleds med ett kapitel om Mexikos ekonomi och handel med omvärlden. Kapitel tre ger en översiktlig bild av handelsutvecklingen mellan USA och Mexiko sedan Nafta trädde ikraft. Kapitel fyra behandlar Mexikos och USA:s medlemskap och åtaganden i WTO. Sedan följer ett kapitel om bakgrunden till frihandelsavtalet Nafta och en redogörelse för avtalets omfattning. I kapitel fem diskuteras också behovet av att omförhandla Nafta. Kapitel sex behandlar områden som kan komma att hamna i centrum under förhandlingarna. Kapitel sju handlar om svenska företag och deras verksamhet i Mexiko och vad en omförhandling av Nafta skulle kunna innebära för dem.

2 Mexikos ekonomi och handel

För att förstå anledningen till att svenska företag etablerat sig i Mexiko och varför deras handelsmönster ser ut som de gör är det av intresse att först ge en bild av Mexikos ekonomi.

2.1 Mexikos ekonomi

Mexiko är den femtonde största ekonomin i världen med sina 120 miljoner invånare. Mexiko har traditionellt varit ett jordbruksland och hör fortfarande till världens främsta majs- och grönsaksodlare. Mexiko är rikt på naturtillgångar och sedan början av 1900-talet har först oljeutvinningen och senare industrin fått allt större betydelse för ekonomin.⁴ Till skillnad från många andra länder i Latinamerika är Mexikos råvaruberoende relativt begränsat.⁵

Sedan slutet av 1980-talet har marknadsöppnande och ekonomisk liberalisering utgjort Mexikos utvecklingsstrategi och regeringen har fått igenom en rad strukturella reformer såsom energi-, telekom- och skattereformer.⁶ År 2015 uppgick landets BNP till drygt 1 biljon USD och BNI per capita samma år var 9040 USD. Tillväxten uppgick år 2015

⁴ Utrikespolitiska institutet. *Landguiden: Mexiko*.

⁵ Exportkreditnämnden. *Landriksanalys Mexiko*. Februari 2015.

⁶ Business Sweden. *Business Sweden i Mexiko*.

till 2,5 procent.⁷ Regeringen hade prognostiserat en starkare ekonomisk utveckling till följd av reformerna.⁸

Mexiko är världens 8:e största oljeproducent, men beroendet av oljan har minskat från cirka 30 procent av ekonomin till under 14 procent år 2015. Varuexporten är den största källan av utländsk valuta, följd av remitteringar, olja och turism.⁹

Trots att många ser Mexiko som ett tillverkningsland, dominerar tjänster den mexikanska ekonomin. Tjänster bidrar till 62,6 procent av landets BNP, följt av tillverkningsindustrin på 34,1 procent och jordbruket på 3,2 procent av BNP. Nästan 60 procent av arbetskraften uppskattas arbeta inom den informella sektorn.¹⁰ Den informella sektorn domineras av jordbrukssektorn med över 93 procent, följt av reparations- och underhållstjänster med 79 procent.¹¹

2.2 Mexikos handel med omvärlden

Mexiko är som regel öppet för utländska investeringar och frihandel. I Världsbankens index för ”Ease of Doing Business” rankas Mexiko på plats 47 av 189 länder.¹² En av svårigheterna som rapporterats av företag med att göra affärer i Mexiko är den relativt utbredda korruptionen. Korruptionen, inte minst inom rättsväsendet, bedöms vara högre i Mexiko än i många andra länder i regionen.¹³ Trots det har utländska investeringar i Mexiko stigit med 20 procent sedan 2009, i synnerhet inom bilindustrin som växer snabbt. Enligt Business Sweden uppskattas de direkta genomsnittliga tillverkningskostnaderna i Mexiko till att vara fyra procentenheter lägre än i Kina.¹⁴

Mexiko exporterar den största delen av sina varor till USA (81 procent av exporten år 2016). På andra plats kommer EU (5,2 procent), följt av Kanada (2,8 procent), Kina (1,4 procent) och Japan (1 procent).

⁷ The World Bank. *Mexico*.

⁸ Sveriges ambassad i Mexiko. *Ambassadens landrapport för Mexiko*. Juli 2017.

⁹ Sveriges ambassad i Mexiko. *Om Mexiko*.

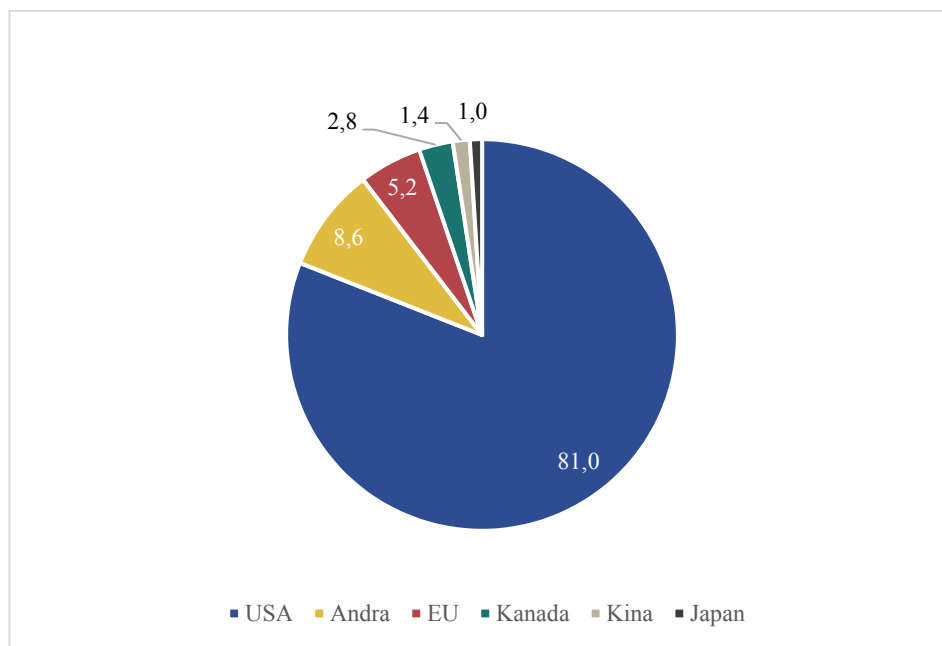
¹⁰ OECD definierar den informella sektorn enligt följande: ”The informal sector is broadly characterised as consisting of units engaged in the production of goods or services with the primary objective of generating employment and incomes to the persons concerned. These units typically operate at a low level of organisation, with little or no division between labour and capital as factors of production and on a small scale. Labour relations - where they exist - are based mostly on casual employment, kinship or personal and social relations rather than contractual arrangements with formal guarantees.”

¹¹ Sveriges ambassad i Mexiko. *Ambassadens landrapport för Mexiko*. Juli 2017.

¹² The World Bank. *Doing Business*.

¹³ Exportkreditnämnden. *Landriksanalys Mexiko*. Februari 2015.

¹⁴ Business Sweden. *Business Sweden i Mexiko*.

Figur 1. Mexikos största exportpartner år 2016 (för varor)

Källa: WTO Country Profiles: Mexico. Hämtad 17 augusti 2017. Siffrorna avser andelen av Mexikos totala varuexport i procent.

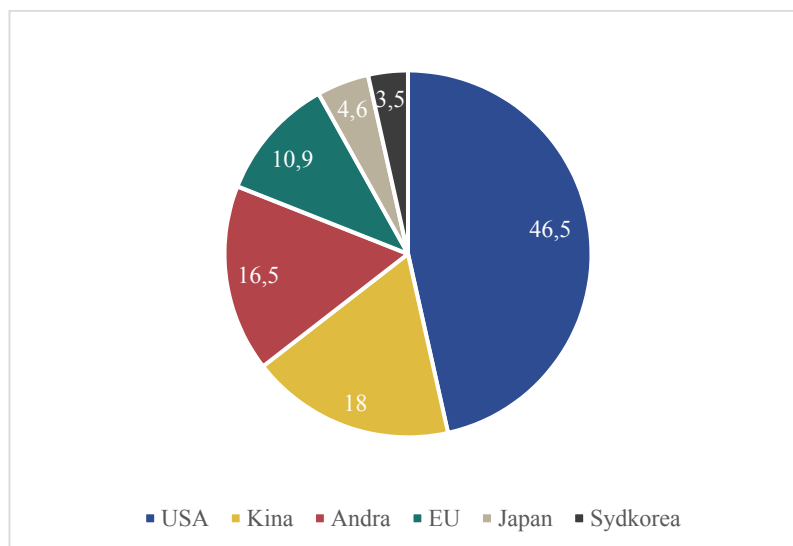
Mexiko exporterar mest tillverkade varor (81,9 procent), följt av bränsle- och gruvprodukter (8,5 procent) och jordbruksprodukter (7,2 procent). Den totala varuexporten uppgick under 2015 till ett värde av cirka 374 miljarder USD. Det ger Mexiko en andel på 2,3 procent av världens totala export.¹⁵

Mexiko importerade under 2016 även mest från USA (46,5 procent), därefter Kina (18 procent), EU (10,9 procent) Japan (4,6), och Sydkorea (3,5 procent). Kanada hamnar på plats nummer sex med 2,5 procent av Mexikos totala import.¹⁶ Den totala varuimporten uppgick under 2015 till ett värde av cirka 398 miljarder USD, vilket motsvarar en andel på 2,5 procent av världens totala import.¹⁷

¹⁵ WTO. *Country Profiles. Mexico*.

¹⁶ International Trade Centre (2017). *Trade Map*. Hämtad 17 augusti 2017.

¹⁷ WTO. *Country Profiles. Mexico*.

Figur 2. Mexikos största importpartner år 2016 (för varor)

Källa: WTO Country Profiles: Mexico. Hämtad 17 augusti 2017. Siffrorna avser andel av Mexikos totala varuimport i procent.

En betydande del av Mexikos import är insatsvaror. Landet importerar främst tillverkade varor (81 procent), följt av bränsle- och gruvprodukter (8,9 procent) och jordbruksprodukter (7 procent).¹⁸

2.3 Maquiladoraprogrammet

Så kallade ”maquiladoras” – fabriker som monterar exempelvis textilvaror, elektronik och bilkomponenter – är mycket betydande för Mexikos tillverkningsindustri.¹⁹ ”Maquiladoraprogrammet” lanserades av Mexikos regering år 1965 i syfte att främja ekonomisk utveckling och skapa jobb i gränsregionerna mellan Mexiko och USA.

Maquiladoraprogrammet gynnar etablering i gränsområdet av utländskt ägda företag. Genom programmet kan material, råvaror, maskiner och andra komponenter importeras tullfritt in i Mexiko. I maquiladorafabrikerna bearbetas och monteras sedan utländska delar och insatsvaror till färdiga komponenter och produkter som sedan återexporteras till USA och andra delar av världen.

Från början var förutsättningen att alla bearbetade produkter skulle exporteras och inte fick säljas på den mexikanska marknaden. Numera får maquiladorafabrikerna etablera sig var de vill i landet och även sälja

¹⁸ WTO. *Country Profiles. Mexico*.

¹⁹ Exportkreditnämnden. *Landriksanalys Mexiko*. Februari 2015.

sina produkter på den inhemska marknaden, så länge importtullar betalas på de insatsvaror som säljs i Mexiko. De insatsvaror som kommer från Nafta-länderna kan dock importeras tullfritt. Trots att det numera inte finns några restriktioner för att sälja de färdiga produkterna på den mexikanska marknaden exporteras en stor del av det som produceras i maquiladorafabriker. Maquiladoraindustrin representerar hela 65 procent av landets totala export av tillverkade varor.²⁰

2.4 Mexikos handelsavtal

Mexiko förhandlar och har förhandlat handelsavtal med länder och regioner runt om i världen, och tjugo avtal är ikraft i februari 2017. Utöver avtalet med Kanada och USA har Mexiko handelsavtal med flertalet länder i regionen såsom Bolivia, Centralamerika (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras och Nicaragua), Chile, Colombia, Ecuador, Mercosur (Brasilien, Argentina, Paraguay och Uruguay), Panama och Peru.

I maj 2016 trädde Pacific Alliance Framework Agreement ikraft, vilket är ett avtal för regional integration mellan Chile, Colombia, Mexiko och Peru. Avtalet syftar till att stärka integrationen mellan länderna genom fri rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital. Mexiko har även frihandelsavtal med Israel, Japan och Efta-länderna.

Mexiko är tillsammans med USA, Kanada, Japan, Australien, Brunei, Chile, Malaysia, Nya Zeeland, Peru, Singapore och Vietnam part till handelsavtalet Trans-Pacific Partnership (TPP), som skrevs under i februari 2016.²¹ TPP är det största regionala frihandelsavtal som någonsin slutits. Länderna som ingår i avtalet omfattar cirka 40 procent av världsekonomin och en tredjedel av världshandeln.²² Avtalet är ännu inte ikraft och i januari 2017 undertecknade USA:s president Donald Trump en exekutiv order om att USA lämnar TPP, vilket har gjort avtalets framtid osäker.²³

Sveriges handel med Mexiko regleras genom EU:s frihandelsavtal med Mexiko vilket trädde ikraft år 2000 för varor och år 2001 för tjänster.

²⁰ PWC Mexico. (2013). *IMMEX Maquiladora Guide – Doing Business in Mexico*.

²¹ SICE: Foreign Trade Information System. *INFORMATION on MEXICO. Trade Agreement*.

²² Kommerskollegium. *TPP – det stora Stillahavshandelsavtalet färdigförhandlat*. Tillgänglig: <https://www.kommers.se/nyheter/Forcerade-nyheter/TPP--Det-stora-Stillahavshandelsavtalet-fardigforhandlat/>

²³ Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President. *The United States Officially Withdraws from the Trans-Pacific Partnership*. Tillgänglig: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/january/US-Withdraws-From-TPP>

Sedan sommaren 2016 förhandlar EU och Mexiko om att modernisera frihandelsavtalet.²⁴

3 Handeln inom Nafta

3.1 Handeln inom Nafta-länderna

Regionen är hem åt cirka 478 miljoner människor, varav 36 miljoner bor i Kanada, 321 miljoner i USA och 121 miljoner i Mexiko.²⁵ Regionens totala varuhandel, mätt som summan av varje lands import från övriga två Nafta-parter, uppgick år 2015 till drygt 1 biljon USD – vilket är mer än en trefaldig ökning sedan 1993.²⁶

3.2 Handeln mellan Mexiko och USA

USA är Mexikos viktigaste handelspartner. År 2016 stod USA för 81 procent av Mexikos export, och för 46,5 procent av Mexikos import. Mexiko stod för 15,9 procent av den amerikanska exporten samma år och hamnar därmed på en tredjeplats efter EU och Kanada som USA:s största exportmarknad. Mexiko är USA:s tredje största importmarknad och utgjorde 13,2 procent av USA:s import år 2016.²⁷ Den bilaterala varuhandeln mellan Mexiko och USA ökade från 88 miljarder USD år 1993, året innan Nafta trädde ikraft, till 531 miljarder USD år 2015, en ökning med 503 procent.²⁸

Sedan 1993 har Mexikos export till USA ökat från 42,9 miljarder USD till 302,9 miljarder USD år 2016. Importen från USA till Mexiko har även den ökat sedan 1993, om än inte i samma takt som exporten. Mexikos import från USA låg år 1993 på 48,3 miljarder USD och uppgick till 180 miljarder USD år 2016.²⁹

²⁴ European Commission. *Trade – Mexico*.

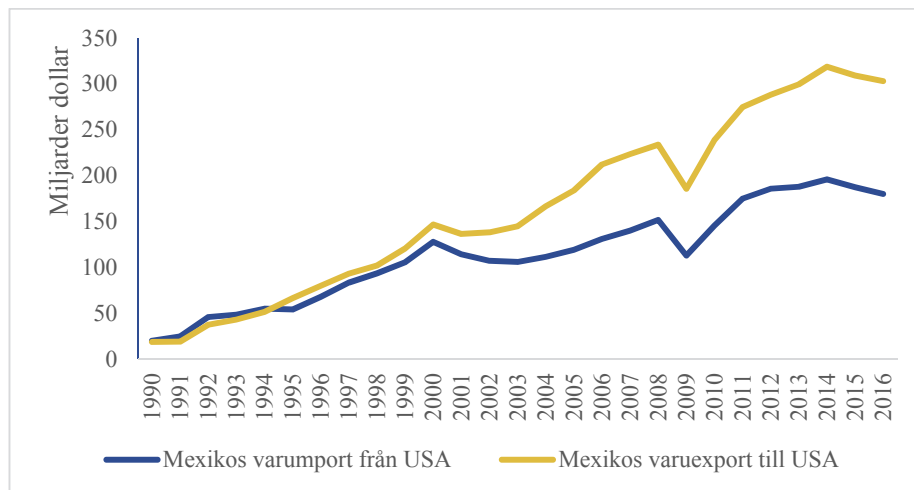
²⁵ World Population Review. *North America population 2017*.

²⁶ Government of Canada. *North American Free Trade Agreement*.

²⁷ WTO. *Country Profiles. United States of America*.

²⁸ U.S. Department of Commerce's International Trade Administration (2016). *Mexico-Market Overview*.

²⁹ UN Comtrade Database (2017). *International Trade in Goods based on UN Comtrade data*. Department for Business Innovation and Skills (UK).

Figur 3. Mexikos varuhandel med USA, 1990-2016

Källa: "International Trade in Goods based on UN Comtrade data" utvecklad av Department for Business Innovation and Skills (UK), hämtad 6 mars 2017.

USA hade ett handelsöverskott med Mexiko när Nafta trädde ikraft år 1993. Handelsöverskottet höll i sig fram till år 1995 och sedan dess har USA haft ett handelsunderskott med Mexiko.³⁰ År 2016 uppgick USA:s handelsunderskott med Mexiko till 65,9 miljarder USD.³¹

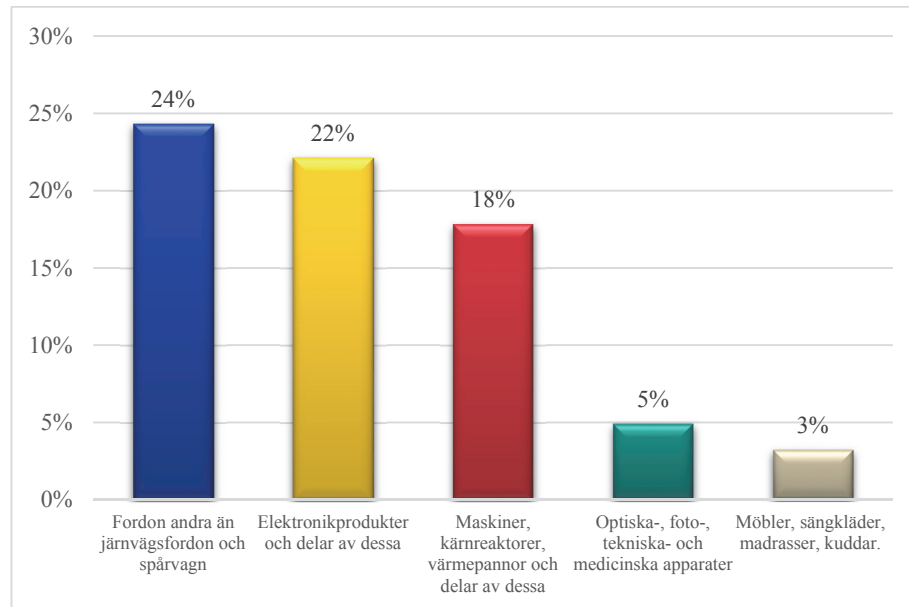
Bilden över handeln mellan USA och Mexiko blir emellertid mer nyanserad när hänsyn tas till integrationen av värdekedjor. Enligt Mexikoinstitutet vid Wilson Center kommer hela 40 procent av den mexikanska exporten till USA från början från insatsvaror från USA som importeras till Mexiko för att användas i varor som sedan exporteras till USA.³²

De fem största varukategorierna för Mexikos export till USA under 2015 var i fallande ordning: fordon andra än järnvägsfordon och spårvagn; elektronikprodukter och delar av dessa; maskiner, kärnreaktorer, värmeapparater och delar av dessa; optiska-, foto-, tekniska- och medicinska apparater; möbler, sängkläder, madrasser, kuddar. Figur 4 visar ett diagram över Mexikos största kategorier av varuexport till USA, som andel av den totala varuexporten till USA.

³⁰ Villareal, M. A. & Fergusson, I. F. (2013). *NAFTA at 20: Overview and trade effects*. Washington, DC: Congressional Research Service.

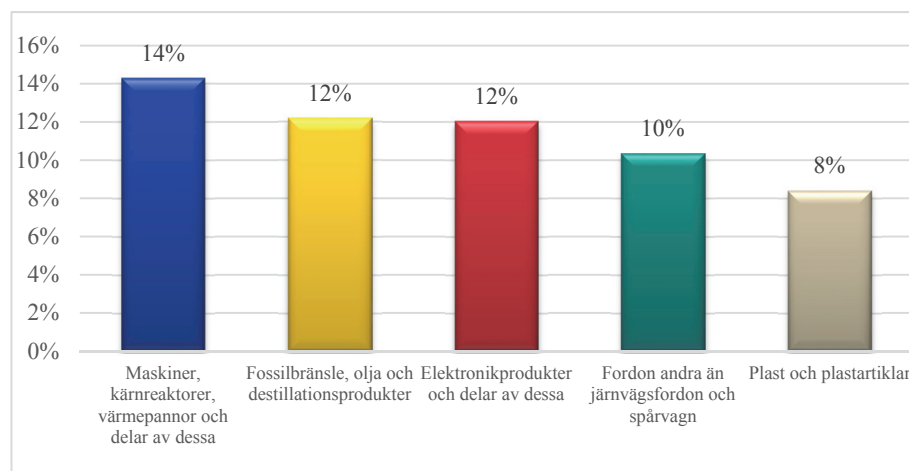
³¹ UN Comtrade Database (2017). *International Trade in Goods based on UN Comtrade data*. Department for Business Innovation and Skills (UK).

³² Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars. (2011). *Working Together: Economic Ties Between The United States and Mexico*.

Figur 4. Mexikos största varuexportkategorier till USA

Källa: International Trade Centre (2017). Trade Map. Hämtad 17 augusti 2017.

De fem största varukategorierna av Mexikos import från USA under 2015 var, i följande ordning: maskiner, kärnreaktorer, värmepannor och delar av dessa; elektronikprodukter och delar av dessa; fossilbränsle, olja och destillationsprodukter; fordon andra än järnvägsfordon och spårvagn; plast och plastartiklar. Figur 5 visar ett diagram över Mexikos största kategorier av varuimport från USA, som andel av den totala varuimporten från USA.

Figur 5. Mexikos största varuimportkategorier från USA

Källa: International Trade Centre (2017). Trade Map. Hämtad 17 augusti 2017.

4 USA och Mexiko i WTO

I detta avsnitt redovisas övergripande USA:s och Mexikos medlemskap i WTO. Om inte regelverket i Nafta låg till grund för handeln mellan länderna skulle WTO:s regelverk reglera handeln.

4.1 Deltagande i WTO:s avtal

Genom att samtliga tre Nafta-länder är medlemmar av WTO är de också parter till WTO:s tre huvudavtal: GATT (varor), GATS (tjänster) och TRIPS (immaterialrätt). USA har varit medlem i WTO sedan bildandet 1995 och i GATT sedan 1948. Mexiko har varit medlem i WTO sedan 1995 och i GATT sedan 1986.

Både USA och Mexiko har ratificerat WTO:s avtal om förenklade handelsprocedurer (Trade Facilitation Agreement). USA är part till det plurilaterala avtalet om offentlig upphandling (GPA), medan Mexiko inte är det.³³ Mexiko är till skillnad från USA inte heller part till WTO:s plurilaterala informationsteknikavtal (ITA I och II). Mexiko deltar heller inte i förhandlingarna om EGA-avtalet som syftar till att undanröja hinder för handel med miljövaror, vilket USA gör.³⁴

4.2 Bundna tullar i WTO

Alla tre Nafta-länder har bundit samtliga, eller nästan samtliga, av sina tullar genom GATT. USA:s har emellertid bundit sina tullar betydligt lägre än vad Mexiko har gjort. Mexiko har bundit 100 procent av sina tullar och den genomsnittliga bundna tullen ligger på 36,2 procent (45 procent för jordbruksprodukter och 34,8 procent för industrivaror).³⁵ USA har bundit 99,9 procent av sina tullar, och landets genomsnittliga bundna tull ligger på 3,4 procent (4,8 procent för jordbruksprodukter och 3,2 procent för industrivaror).³⁶

5 Frihandelsavtalet Nafta

5.1 Bakgrund till avtalet och dess syfte

Nafta står för North American Free Trade Agreement och är ett frihandelsavtal mellan USA, Kanada och Mexiko. Nafta var det första frihandelsavtalet att slutas mellan två utvecklade länder och ett

³³ WTO. *Agreement On Government Procurement – Parties, observers and accessions*.

³⁴ WTO. *Environmental Goods Agreement (EGA)*.

³⁵ WTO. *Country Profiles: Mexico*.

³⁶ WTO. *Country Profiles: United States of America*.

utvecklingsland. Nafta föregicks av ett frihandelsavtal mellan Kanada och USA (Cusfta) vilket undertecknades 1988 och trädde ikraft 1989.³⁷ I början av 1990-talet kom Kanada, Mexiko och USA överens om att förhandla om ett frihandelsavtal som skulle omfatta samtliga tre länder, och i december 1992 undertecknades avtalet av ländernas ledare. Kompletterande sidoavtal till Nafta gällande arbetsrätt och miljö³⁸ förhandlades sedan fram innan Nafta trädde ikraft den 1 januari 1994.

Enligt den första artikeln i Nafta vill de tre länderna ”öka den ekonomiska integrationen genom att ta bort handelshinder och underlätta den gränsöverskridande handeln med varor och tjänster mellan parterna, gynna rättvis konkurrens i frihandelsområdet, öka investeringsmöjligheterna, och stärka skyddet av immaterialrätt på parternas territorier”.³⁹

5.2 Avtalets omfattning

5.2.1 Tariffära och icke-tariffära handelshinder

Sedan avtalet trädde ikraft 1994 har Nafta tagit bort de flesta tariffära handelshinder och vissa gränsbaserade icke-tariffära handelshinder, såsom kvoter och licenser. Industrivarutullarna avvecklades succesivt över en 15-årsperiod och sedan 2008 är handeln med industrivaror mellan länderna tullfri.

När Nafta trädde ikraft var frihandelsavtalet mellan Kanada och USA, Cusfta, redan ikraft och tullarna på varor som omfattades av avtalet avvecklades redan 1989.⁴⁰ Det faktum att Cusfta redan var ikraft innebar att de flesta marknadsöppningar genom Nafta resulterade i att USA och Kanada tog bort tullar och kvoter på mexikanska produkter och att mexikanska handelshinder togs bort på kanadensisk och amerikansk import.

När Nafta trädde ikraft avlägsnades vissa tullar på fordon och fordonskomponenter direkt, medan andra avvecklades succesivt under en period på fem till tio år. Genom Nafta undanröjdes även flera icke-tariffära handelshinder som påverkade handeln med fordon och fordonskomponenter mellan länderna. USA avlägsnade tullarna på de flesta mexikanska hemelektronikprodukter direkt när Nafta trädde ikraft och Mexiko avvecklade tullarna på samtliga amerikanska

³⁷ NAFTA NOW.org. *North American Free Trade Agreement*.

³⁸ 'The North American Agreement on Environmental Cooperation' och 'The North American Agreement on Labor Cooperation'.

³⁹ Nafta artikel 1. Kommerskollegiums egen översättning.

⁴⁰ Government of Canada (2017). *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*.

hemelektronikprodukter fram till år 2003.⁴¹ Nafta fasade även ut alla tullar på textil- och konfektionsvaror inom de tre Nafta-länderna för de produkter som uppfyller de produktspecifika ursprungsreglerna (se avsnitt 5.2.2) under en tioårsperiod.⁴²

Nafta innebar separata bilaterala åtaganden för handeln med jordbruksprodukter inom regionen, ett som gäller för handeln mellan Kanada och Mexiko, ett som gäller mellan Mexiko och USA, samt ett som gäller mellan USA och Kanada genom avtalet Cusfta. En del tullar på jordbruksprodukter togs bort direkt när Nafta trädde ikraft, medan andra fasades ut under en period på 4-14 år. Produkter som ansågs känsliga, såsom socker, gavs längst tullavvecklingsperioder och vissa produkter är helt undantagna liberalisering.⁴³

Redan innan Nafta trädde ikraft fördes en stor del av USA:s export av komponenter in i Mexiko tullfritt under maquiladoraprogrammet för att i monteringsfabriker monteras till färdiga produkter i Mexiko och sedan exporteras tillbaka till USA. Maquiladoraprogrammet lanserades av Mexikos regering 1965 och innebär att företag som verkar under maquiladoraprogrammet åtnjuter vissa fördelar. Det var dock först när Nafta trädde ikraft som Maquiladoraindustrin i Mexiko blomstrade fullt ut. De sänkta eller helt borttagna tullarna ökade handeln mellan länderna, och fler företag började dra nytta av maquiladoraprogrammet.

5.2.2 Ursprungsregler

Ursprungsregler är en nödvändig del av frihandelsavtal och fastställer hur en varas ekonomiska ursprung ska bedömas. Endast varor som anses tillräckligt bearbetade, och därmed uppfyller ursprungsreglerna, kan få tullfrihet alternativt tullnedsättning. Ursprungsreglerna bestämmer på så sätt hur mycket av en varas innehåll som kan bestå av insatsvaror importerade från länder utanför frihandelsområdet.

För att få sänkt tull vid handel inom Nordamerika måste varorna leva upp till ursprungsreglerna i Nafta. Nafta föreskriver att en vara har ursprung i något av Nafta-länderna om den i sin helhet framställs där; eller om insatsvaror utan ursprung genomgår, i ett eller flera av Nafta-länderna, en tillräcklig bearbetning.

⁴¹ Business Roundtable (2004). *NAFTA: A Decade of Growth*. Prepared by The Trade Partnership, Washington DC.

⁴² Villareal, M. A. & Fergusson, I. F. (2013). *NAFTA at 20: Overview and trade effects*. Washington, DC: Congressional Research Service.

⁴³ Johnsson, Renée. (2017). *The North American Free Trade Agreement (NAFTA) and U.S. Agriculture*. Washington, DC: Congressional Research Service.

De produktspecifika ursprungsreglerna i Nafta återfinns i bilaga 401. De flesta ursprungsreglerna i bilagan är baserade på en förändring i den så kallade HS-klassificeringen av varor, det vill säga om insatsvarorna byter tullkod när de bearbetas till en ny produkt, får den färdiga produkten ursprung i Nafta. Denna typ av regel kallas för nummerväxlingsregel. Bilaga 401 innehåller i några fall även en värderregel som slår fast en särskild procentsats för den mängd värde som måste tillföras varan inom Nafta. Denna regel tillämpas bland annat för fordon.

Ursprungsreglerna i Nafta för fordon baseras antingen enbart på en nummerväxlingsregel eller en kombination av en nummerväxlingsregel och en värderregel. Värderregeln för bilar och lätta fordon slår fast att 62,5 procent av den färdiga produktens värde, beräknat enligt nettokostnadsmetoden⁴⁴, måste tillföras i Nordamerika för att den ska få sänkt tull.⁴⁵

I Nafta är grundregeln för textilier och kläder den så kallade "yarn forward"-regeln (även kallad trippel bearbetning). Regeln innebär att garn som används för att tillverka tyg (som senare kan användas för att producera klädesplagg eller andra textilartiklar) måste ha sitt ursprung i ett Nafta-land. Producenter kan alltså importera exempelvis bomull från tredje land men resten av produktionen måste ske inom Nafta. Mindre strikta ursprungsregler reglerar vissa textilier och klädesplagg tillverkade av material som inte produceras i Nordamerika.⁴⁶

5.2.3 Tekniska handelshinder

Tekniska handelshinder kan uppstå ur olikheter mellan länders tekniska regler såsom tekniska föreskrifter, standarder och förfaranden för bedömning av överensstämmelse med tekniska föreskrifter eller standarder. Syftet med bestämmelser om tekniska handelshinder i frihandelsavtal är att motverka onödiga handelshinder genom transparenta procedurer i samband med att WTO:s medlemmar tar fram nationella tekniska föreskrifter.

Kapitel nio i Nafta innehåller bestämmelser om tekniska handelshinder. Även om den reviderade versionen av WTO:s avtal om tekniska

⁴⁴ Nettokostnadsmetoden definieras i Nafta enligt följande: *Net cost means total cost minus sales promotion, marketing and aftersales service costs, royalties, shipping and packing costs, and nonallowable interest costs that are included in the total cost;*

⁴⁵ U.S. Customs and Border Protection: NAFTA Automotive Products. Rules of Origin. Tillgänglig: <https://www.cbp.gov/trade/nafta/guide-customs-procedures/provisions-specific-sectors/automotive-products>

⁴⁶ U.S. Customs and Border Protection: NAFTA Textile and Apparel Products. Rules of Origin. Tillgänglig: <https://www.cbp.gov/trade/nafta/guide-customs-procedures/provisions-specific-sectors/textiles>

handelshinder (TBT-avtalet) trädde i kraft år 1995, efter att Nafta trätt ikraft, går några av bestämmelserna om TBT i Nafta utöver det nu gällande TBT-avtalet. Nafta innehåller även regleringssamarbete, och det finns funktioner för att ömsesidigt erkänna tekniska föreskrifter. Mer än två decennier efter att Nafta trätt ikraft påverkar dock icke-tariffära handelshinder och skillnader i standarder fortfarande handel och investeringar inom regionen.⁴⁷

5.2.4 Sanitära och fytosanitära frågor

Sanitära och fytosanitära åtgärder är åtgärder för att hantera risker för människors och djurs liv och hälsa (sanitära risker), respektive växtskyddsrisiker (fytosanitära risker). Nafta behandlar sanitära och fytosanitära frågor som en del av avtalets jordbrukskapitel. Nafta trädde ikraft innan WTO:s avtal om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet) genomfördes, vilket fastställer de grundläggande principer som WTO:s medlemsländer ska följa när de använder SPS-åtgärder. Trots det innehåller Nafta ett relativt detaljerat kapitel om SPS-frågorna. SPS-kapitlet innehåller 16 artiklar som påminner om de artiklar som vanligen finns med i SPS-kapitlen i EU:s frihandelsavtal.

I skrivningarna om internationella standarder och riskvärdering finns hänvisning till de internationella standardiseringsorganisationerna samt till regionala standardiseringsorganisationer. Det finns även en artikel om tekniskt samarbete vilken omfattar teknisk rådgivning och assistans om en part vill utveckla sina SPS-åtgärder. Nafta etablerade även en SPS-kommitté för att underlätta tekniska samarbeten inom utveckling, tillämpning och efterlevnad av SPS-åtgärder. Däremot finns i Nafta inga skrivningar om samarbete i internationella fora, nödåtgärder, exportintyg eller djurvälfärd.⁴⁸

5.2.5 Handelsprocedurer

Nafta innehåller inte ett separat kapitel om handelsprocedurer, men det omfattar några aspekter av tullföranden samt publicering, anmälan och administration av lagar. Kapitel fem i Nafta syftar till att säkerställa att tullförfaranen mellan länderna underlättar handelsflödena så mycket som möjligt.

⁴⁷ A. Ortiz-Mena. (2017). *Toward a Positive NAFTA Renegotiation: A Mexican Perspective* i 17-2 A Path Forward for NAFTA. C. F. Bergsten & M. de Bolle, Peterson Institute for International Economics.

⁴⁸ Kommerskollegium (2015). *Hälsoskyddsregler i TTIP – vad kan EU och USA uppnå tillsammans?*

5.2.6 Handelspolitiska skyddsåtgärder

Nafta-länderna har rätt att tillämpa antidumpnings- och utjämningstullar för varor som importeras från ett annat Nafta-land under vissa förutsättningar. Parterna kunde under en varas tullavvecklingsperiod införa skyddsåtgärder om produkten till följd av en tullsänkning importerades i sådana ökade kvantiteter och under sådana förhållanden att importen utgjorde en allvarlig skada, eller hot om skada, mot den inhemska industrin. Tullavvecklingsperioden för den sista kategorin av varor gick ut år 2008. En part kan dock även efter utgången av avvecklingsperioden införa bilaterala skyddsåtgärder för att hantera fall av allvarlig skada eller hot om allvarlig skada mot den inhemska industrin som uppstår på grund av Nafta, men endast med samtycke av den part som skyddsåtgärden önskas införas emot.⁴⁹

Nafta-parterna har även rätt att införa globala skyddsåtgärder som är tillåtna under GATT artikel XIX och WTO:s avtal om skyddsåtgärder. Nafta innehåller emellertid ett undantag parterna sinsemellan vilket innebär att utom i speciella fall ska globala skyddsåtgärder utesluta import från de andra Nafta-länderna. Det innebär att om ett Nafta-land inför högre tullar på import av en viss vara som en global skyddsåtgärd ska import från de andra Nafta-länderna fortsätta omfattas av nolltullar och inte omfattas av skyddsåtgärden.

Nafta innehåller en särskild tvistlösningsmekanism för antidumpnings- och utjämningstullfrågor, nämligen ett system för bi-nationell panelöversyn av beslut gällande denna typ av tvister.⁵⁰ Tvistlösningsmekanismen har varit särskilt betydande vid tvister om skyddsåtgärder mot barrvirke mellan Kanada och USA.⁵¹

5.2.7 Tjänstehandel

Bestämmelserna om tjänstehandel i Nafta fastställer grundläggande principer såsom nationell behandling, mest-gynnad-nation och att inte ställa krav på lokal närvaro. Tjänstekapitlet reglerar att parterna ska tillhandahålla transparenta licens- och certifieringsprocesser för tjänsteleverantörer baserade på objektiva kriterier. Kapitlet omfattar de flesta tjänstesektorer. Omfattningen av finansiella tjänster och telekommunikationstjänster är dock relativt begränsad, främst på grund av att Mexiko var i färd med att privatisera sina banker och det offentliga

⁴⁹ Nafta kapitel 8.

⁵⁰ Nafta kapitel 19, artikel 1904.

⁵¹ W. Dobson, J. Tory & D. Trefler. (2017). *NAFTA Modernization: A Canadian Perspective* i 17-2 A Path Forward for NAFTA. C. F. Bergsten & M. de Bolle, Peterson Institute for International Economics.

telefonmonopolet när Nafta förhandlades fram.⁵² Internationell lufttransport och relaterade tjänster täcks inte av avtalet. Därutöver valde USA att exkludera sjötransporttjänster, Kanada att exkludera film-, publicering och förlagsverksamhet, och Mexiko att exkludera energi från sina tjänsteåtaganden.⁵³

5.2.8 Investeringar och investeringsskydd

Nafta avlägsnade betydande investeringshinder, säkerställer att parterna beviljar nationell behandling till varandras investerare, och fastställer grundläggande skydd för investerare från Nafta-länderna. Om en investerare från ett Nafta-land anser att en part brutit mot bestämmelserna i avtalet när det gäller investeringar kan investeraren söka skadestånd för de åtgärder som den andra Nafta-parten påstås bryta emot.

Under Nafta kan en investerare tvista om huruvida staten håller sig till avtalet i de fall en investerare nekas göra en investering (marknadstillträde), i tillägg till möjligheten att tvista om en redan gjord investering. I avtalet står att: *”Each Party shall accord to investments of investors of another Party treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to investments of its own investors with respect to the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, and sale or other disposition of investments.”*⁵⁴

EU:s frihandelsavtal innehåller däremot inte någon skrivning om etablering (establishment) i detta sammanhang. Under EU:s avtal kan en investerare inte stämma en stat för att inte hålla sig till avtalet i de fall en investerare nekas att göra en investering. Investeringsskyddet täcker endast *redan gjorda* investeringar. För USA är det standard att inkludera skydd även för etableringar, vilket exempelvis även finns i TPP, men för de flesta andra länder är det ovanligt med en sådan typ av skydd.

5.2.9 Offentlig upphandling

Bestämmelserna om offentlig upphandling i Nafta omfattar varor, tjänster och byggtjänster på federal nivå, men inte på provins- eller lokal nivå.⁵⁵

⁵² A. Ortiz-Mena. (2017). *Toward a Positive NAFTA Renegotiation: A Mexican Perspective* i 17-2 A Path Forward for NAFTA. C. F. Bergsten & M. de Bolle, Peterson Institute for International Economics.

⁵³ Villareal, M. A. & Fergusson, I. F. (2013). *NAFTA at 20: Overview and trade effects*. Washington, DC: Congressional Research Service.

⁵⁴ Nafta artikel 1102: National Treatment. Understrykningen är Kommerskollegiums egen.

⁵⁵ Export.gov. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*.

Kapitlet fastställer att upphandlingsprocesserna ska vara transparenta, effektiva och rättvisa.

5.2.10 Immateriella rättigheter

När det gäller immateriella rättigheter bygger bestämmelserna i Nafta på förhandlingarna som ägde rum inför WTO:s TRIPS-avtal.⁵⁶ Avtalet skyddar immateriella rättigheter, bland annat patent, varumärken och upphovsrättsligt skyddat material.

5.2.11 Tvistlösning

Nafta står under tillsyn av ett antal institutioner som ser till att avtalets bestämmelser tolkas och genomförs på korrekt sätt.⁵⁷ Bestämmelserna om tvistlösning i kapitel 20 tillämpas på alla tvister som rör tolkning eller tillämpning av avtalet. I händelse av en tvist ska parterna försöka lösa sina meningsskiljaktigheter genom samråd eller förlikning i avtalets kommittéer eller arbetsgrupper. Om parterna till tvisten inte kan hitta en ömsesidigt godtagbar lösning finns det ett tvistlösningsförfarande genom att en skiljenämnd upprättas. Tvistlösningsmekanismen i kapitel 20 fastställer förfaranden som är jämförbara med dem i WTO. Den åberopas mycket sällan, men användes för att döma den långvariga striden mellan USA och Mexiko om lastbilstransporter.⁵⁸

5.2.12 Sidoavtal om arbetsrätt och miljö

Till Nafta hör två sidoavtal, ett som handlar om samarbete inom miljöfrågor och ett som handlar om samarbete inom arbetsrättsliga frågor. Syftet med avtalet om arbetsrättsamarbete, 'the North American Agreement on Labor Cooperation' (Naalc), är att förbättra arbetsvillkoren inom länderna, främja ett effektivt genomförande av varje lands arbetslagstiftning och att underlätta och stärka ytterligare samarbete mellan parterna när det gäller arbetsmarknadsfrågor. Naalc inrättade kommissionen för arbetskraftssamarbete (Clc), vilket består av ett ministerråd och ett sekretariat. Genom avtalet inrättades också nationella administrativa kontor i vart och ett av länderna med uppgift att arbeta för att genomföra avtalet och fungera som kontaktpunkter mellan de nationella regeringarna.

⁵⁶ Villareal, M. A. & Fergusson, I. F. (2013). *NAFTA at 20: Overview and trade effects*. Washington, DC: Congressional Research Service.

⁵⁷ NAFTANOW.org. *North American Free Trade Agreement*.

⁵⁸ J. J. Scott & C. Cimino-Isaacs (2017). *Updating the North American Free Trade Agreement* i 17-2 A Path Forward for NAFTA. C. F. Bergsten & M. de Bolle, Peterson Institute for International Economics.

Genom avtalet om samarbete inom miljöfrågor 'the North American Agreement on Environmental Cooperation' (Naaec), förbinder sig USA, Kanada och Mexiko att vidta vissa åtgärder för att skydda miljön, däribland skyldigheten att effektivt upprätthålla sin inhemska miljölagstiftning. Genom Naaec kom parterna även överens om att samarbeta för att bland annat ta itu med regionala miljöproblem, för att förhindra eventuella handels- och miljökonflikter och för att främja en effektiv tillämpning av miljölagstiftning. Samtidigt skapades kommissionen för miljösamarbete (Cec), som arbetar för att uppfylla dessa åtaganden.⁵⁹

5.2.13 Möjligheter att lämna eller omförhandla avtalet

En part till Nafta har möjlighet att dra sig ur avtalet sex månader efter det att parten skriftligt meddelat sitt utträde till de övriga parterna. Om en part drar sig ur avtalet ska det fortsätta att gälla för de återstående parterna.⁶⁰ Parterna till avtalet kan även komma överens om eventuella ändringar eller tillägg till avtalet. Ändringar av avtalstexten kräver godkännande av respektive lands rättsprocedur.⁶¹

5.3 Avtalets effekter och behovet av omförhandling

Efter flera års förhandlingar mellan Kanada, Mexiko och USA trädde Nafta ikraft 1994. De ekonomiska effekterna av avtalet är svåra att mäta. Nafta påskyndade och låste sannolikt in den handelsliberalisering som redan ägde rum, men flera av dessa förändringar kunde ha skett även utan avtalet. Nafta var dock det mest omfattande handelsavtalet som förhandlades fram vid den tiden och många studier menar att Nafta har haft stor inverkan på de tre ländernas ekonomier.⁶²

Förespråkare av Nafta menar att avtalet bidragit positivt till den ekonomiska integrationen mellan de tre länderna. Kritiker av Nafta i USA har istället hävdade att avtalet har kostat USA miljoner jobb, pressat ned löner och ökat ojämlikheten inom landet. USA har för närvarande ett handelsunderskott med både Kanada och Mexiko, vilket motståndare till Nafta eller frihandelsavtal generellt ofta fördömer genom att hävda att export skapar jobb på den inhemska marknaden medan import ersätter

⁵⁹ NAFTA NOW.org. *North American Free Trade Agreement*.

⁶⁰ Nafta artikel 2205.

⁶¹ Nafta artikel 2202.

⁶² G.C. Haufbauer & J.J. Schott. Assisted by P. L. E. Grieco and Y. Wong. (2005). *NAFTA Revisited – Achievements and Challenges*. Peterson Institute for International Economics; Business Roundtable (2004). *NAFTA: A Decade of Growth*. Prepared by The Trade Partnership, Washington DC; L. Caliendo & F. Parro. (2014). *Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA*. The Review of Economic Studies.

produkter som kunde ha producerats av amerikanska arbetare.⁶³ USA:s handelsunderskott pekas ut i president Trumps handelspolitiska agenda för 2017 som en anledning att vara bekymrad över Nafta.⁶⁴

Behovet av att omförhandla Nafta har nämnts flertalet gånger under de senaste åren, bland annat av USA:s tidigare president Barack Obama. Även om avtalet täcker andra områden än tullar kan det, med dagens mått mätt, ses som ett jämförelsevis smalt avtal som inte går lika långt som EU:s nyare frihandelsavtal eller TPP. På flera områden är avtalet inte lika omfattande som nyare frihandelsavtal, såsom åtaganden inom tjänstehandel, immateriella rättigheter och hållbarhet. Vissa områden omfattas inte alls av Nafta, såsom digital handel.

Sedan Nafta trädde ikraft har mycket hänt, bland annat har Mexikos ekonomi växt med snabbt takt och genomgått ekonomisk liberalisering innebärande marknadsöppnande och en rad strukturella reformer. Det har också hänt mycket inom handelspolitiken globalt. Den globala ekonomin är mycket tätare sammanlänkad där varor allt oftare produceras i integrerade värdekedjor. Dessutom spelar tjänster en större roll i de flesta länders ekonomier, även för företag som producerar varor. Tjänstehandelns betydelse i dagens samhälle återspeglas inte i Nafta.

Det plurilaterala frihandelsavtalet TPP, som USA, Kanada och Mexiko alla var med och förhandlade fram, var av bland annat Barack Obama och den tidigare administrationen tänkt att fungera som en uppdatering av Nafta. TPP är inte bara omfattande geografiskt, med tolv länder som parter, utan är även omfattande till sitt innehåll. TPP innehåller bestämmelser om förutom tullar även bland annat handelsrelaterad immaterialrätt, investeringar, subventioner och anti-korruption. TPP inkluderar områden som inte täcks av Nafta, som exempelvis digital handel, och går längre än tidigare på områden såsom miljö- och arbetsrättsliga frågor.⁶⁵

Som tidigare nämnts undertecknade USA:s president Donald Trump i januari 2017 en exekutiv order om att USA lämnar TPP. President Trump

⁶³ G.C. Haufbauer, C. Cimino, T. Moran (2014). *NAFTA at 20: Misleading charges and positive achievements*. Policy Brief, Peterson Institute for International Economics.

⁶⁴ Office of the United States Trade Representative (2017). *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*.

⁶⁵ USTR. *TPP: Upgrading the North American Free Trade Agreement (NAFTA) Fact sheet*.

har angett att han hellre ser att USA förhandlar bilaterala avtal med individuella länder än plurilaterala avtal.⁶⁶

I maj 2017 meddelade USTR USA:s avsikt att omförhandla Nafta, och i augusti 2017 ägde den första förhandlingsrundan rum. President- och kongressval hålls i Mexiko i juni 2018 och i november samma år är det mellanårsval i USA, vilket kan komma att påverka tidtabellen för förhandlingarna.

6 Tänkbara områden för omförhandling

Den 17 juli 2017 publicerade USTR en sammanfattning av de mål de vill uppnå med omförhandlingen av Nafta.⁶⁷ Dokumentet går igenom, om än något vagt, de områden som USTR önskar ska behandlas i omförhandlingen, vilket således lämnar utrymme för att bestämma sig under förhandlingarnas gång. Målen är på flera områden inspirerade av skrivningar i TPP, men de speglar också president Trumps prioriteringar såsom att minska bilaterala handelsunderskott och öka möjligheten att använda handelspolitiska skyddsinstrument. Emellertid är flera av förhandlingsmålen betydligt mer ambitiösa och mer inriktade på att modernisera Nafta än vad som först kunde förutses utifrån president Trumps retorik om Nafta. Nedan görs en översiktlig kartläggning av några av de områden som kan antas bli centrala i förhandlingarna.

6.1 Varuhandel

Inget i de dokument som publicerats av USTR med anledning av omförhandlingen av Nafta tyder på att USA kommer att vilja höja tullarna i handeln med Mexiko. På grund av den djupa integrationen av värdekedjor inom regionen, där insatsvaror kan korsa gränserna ett flertal gånger innan de blir till en färdig slutprodukt, är det troligt att många industrier i samtliga Nafta-länder, inklusive i USA, skulle drabbas av högre tullar. Följaktligen borde det ligga i förhandlarnas intresse att på olika områden uppdatera bestämmelserna i Nafta snarare än att höja tullarna. Dessutom har Mexikos ledande handelsförhandlare uttalat sig om att Mexiko inte kommer att gå med på att diskutera införande av

⁶⁶ The Economist. *How Donald Trump thinks about trade*. Publicerad 9 november 2016. Tillgänglig: <https://www.economist.com/news/united-states/21709921-americas-next-president-wants-pull-out-existing-trade-deals-and-put-future-ones>

⁶⁷ Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President. *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*. Publicerad 17 juli 2017. Tillgänglig: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/july/ustr-releases-nafta-negotiating>

tullar eller kvoter och att de skulle lämna förhandlingarna om USA vill införa tullar på mexikanska produkter.⁶⁸

Däremot är vissa jordbruksprodukter och livsmedel undantagna liberalisering i Nafta, såsom Kanadas mejeri-, fjäderfä- och äggprodukter. Förhandlingarna ger en ny möjlighet att även liberalisera dessa produkter.⁶⁹

6.2 Ursprungsregler

Ursprungsreglerna i Nafta har, särskilt vad gäller fordon, flertalet gånger pekats ut som ett av de områden som kommer att vara prioriterade från USA:s sida under omförhandlingen. I USTR:s summering av förhandlingsmålen anges att omförhandlingen ska ”uppdatera och stärka ursprungsreglerna för att säkerställa att fördelarna med Nafta tillfaller produkter som verkligen tillverkats i USA och Nordamerika” och bör ”säkerställa att ursprungsreglerna uppmuntrar inköp av varor och material från USA och Nordamerika”.⁷⁰

Ursprungreglerna för flera produktkategorier, såsom fordon och textilier, är redan idag mindre flexibla i Nafta än i till exempel Ceta och TPP. I jämförelse är värderegeln för bilar och lätta fordon i TPP 45 procent enligt nettokostnadsmetoden, betydligt lägre än de 62,5 procent som krävs för att bilar och lätta fordon ska uppfylla ursprungreglerna under Nafta.⁷¹

I både Nafta och i TPP är regeln för att ett klädesplagg ska kvalificera för en tullsänkning att även garnet ska ha ursprung i frihandelsområdet.⁷² I EU:s frihandelsavtal används inte regeln om ”yarn forward”. Istället är det vanligt att produkten måste ha genomgått dubbel bearbetning (från garn till tyg och från tyg till klädesplagg), men garnet måste inte ha sitt ursprung i EU för att kunna utnyttja preferenserna i avtalet.

Striktare ursprungsregler medför att en mindre andel insatsvaror kan importeras från länder utanför Nafta. Om till exempel värderegeln för fordon höjs innebär det att en större mängd värde måste tillföras i Nordamerika för att fordon ska få sänkt tull. Det skulle däremot inte

⁶⁸ Fortune International. *Mexico Threatens to Leave NAFTA If U.S. Proposes Tariffs on Products*. Publicerad 27 februari 2017. Tillgänglig:

<http://fortune.com/2017/02/27/mexico-nafta-tariff-products/>

⁶⁹ Johnsson, Renée. (2017). *The North American Free Trade Agreement (NAFTA) and U.S. Agriculture*. Washington, DC: Congressional Research Service.

⁷⁰ Kommerskollegiums egen översättning.

⁷¹ Fergusson, I. F. & Williams Brock. R. (2016). *The Trans-Pacific Partnership (TPP): Key Provisions and Issues for Congress*.

⁷² Fergusson, I. F. & Williams Brock. R. (2016). *The Trans-Pacific Partnership (TPP): Key Provisions and Issues for Congress*.

garantera att tillverkningen sker i amerikanska fabriker snarare än i mexikanska eller kanadensiska. Om USTR däremot har som ambition att införa ett specifikt krav på amerikanskt innehåll i ursprungsreglerna för fordon, innebär det att en viss mängd av produktens värde måste tillföras i USA.⁷³ Det skulle kunna få stora konsekvenser för företag i regionen som eventuellt skulle behöva lägga om sina produktionsprocesser för att få sänkt tull. Å andra sidan kan striktare ursprungsregler leda till att företag i mindre grad använder sig av Nafta, med andra ord väljer att fortsätta tillverka i Mexiko men handla med USA på basis av WTO-tullar.

6.3 Hållbarhetsfrågor

Sidoavtalen till Nafta om miljö och arbetsrätt innehåller bestämmelser som kräver att parterna efterlever *sina egna inhemska* arbetsrättslagar och miljölagar. I både USA:s och EU:s nyare frihandelsavtal inkluderas vanligen bestämmelser om att parterna ska anta, genomföra och inte avvika från multinationella avtal om skydd för arbetsvillkor och miljö. I USTR:s förhandlingsmål anges att omförhandling bör leda till att Nafta-länderna antar och upprätthåller *internationellt* erkända grundläggande arbetsstandarder och att Nafta-länderna antar och följer sina skyldigheter enligt utvalda *multilaterala* miljöavtal till vilka de är fullvärdiga parter. Vidare anser USTR att arbets- och miljöfrågor inte längre bör behandlas i sidoavtal, utan bör införlivas direkt i avtalet.

Förfarandena i Nafta för tvistlösning gäller inte bestämmelserna om arbetsrätt och miljö, och handelssanktioner kan heller inte införas på grund av att en part har gjort en överträdelse av sidoavtalen om arbetsrätt och miljö. I TPP är däremot åtagandena i arbets- och miljökapitlen föremål för samma mekanism för verkställighet (tvistlösning) som finns tillgänglig för andra kapitel i TPP-avtalet, inklusive möjligheten att ålägga handelssanktioner på en part som överträder bestämmelserna.⁷⁴ I det dokument som redogör för USTR:s förhandlingsmål anges att bestämmelser om arbetsrätt och miljö i ett omförhandlat Nafta bör omfattas av samma tvistlösningsmekanism som andra kapitel i avtalet.

⁷³ World Trade Online – Inside U.S. Trade. *USTR to propose labor, IP text, but hold off on most controversial ideas at third NAFTA round.* Tillgänglig:

<https://insidetrade.com/daily-news/ustr-propose-labor-ip-text-hold-most-controversial-ideas-third-nafta-round>

⁷⁴ USTR. *TPP – Upgrading the North American Free Trade Agreement (NAFTA), Fact Sheet.*

Det nyligen uppdaterade avtalet mellan Kanada och Chile innehåller ett kapitel om handel och jämställhet. Kanada har uttryckt en önskan om att även Nafta ska innehålla ett separat kapitel om handel och jämställdhet.⁷⁵

6.4 Tekniska handelshinder

Ett av USTR:s mål för omförhandling av Nafta är att inkorporera WTO:s TBT-kommittés beslut om bland annat standarder, bedömning av överensstämmelse och transparens. Detta är en målsättning som går utöver WTO:s TBT-avtal eftersom TBT-kommittén inte kan göra egentliga tillägg till avtalet. USTR vill även etablera en aktiv TBT-kommitté som ska diskutera specifika TBT-relaterade handelsfrågor och regleringssamarbete. Att åstadkomma en aktiv TBT-kommitté är sannolikt ett försök att snabba på de existerande formerna för detta. Även om Nafta redan idag innehåller bestämmelser om regleringssamarbete, är det endast i begränsad utsträckning. Fokus under förhandlingarna för ungefär 25 år sedan låg främst på tullar och ursprungsregler.⁷⁶

Även målet som talar särskilt om transparens och offentligt samråd kring föreskrifter går utöver bestämmelserna i TBT-avtalet. Den nuvarande bestämmelsen i Nafta om bedömning av överensstämmelse innehåller många förbehåll och ger stora möjligheter till den importerande parten att vara restriktiv. Målet om nationell behandling för organ för bedömning av överensstämmelse kan ses som ett försök att få till stånd effektivitetsvinster och undvika fördyrande provningar och certifieringar. Målet inkluderar även användning av internationella samarbeten för erkännande av resultat från bedömning av överensstämmelse, vilket även brukar vara EU:s linje. Målet är dock väldigt allmänt skrivet.

6.5 Sanitära och fytosanitära frågor

Som nämnts i avsnitt 5.2.4 förhandlades SPS-bestämmelserna i Nafta fram före WTO:s avtal om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet). SPS-kapitlet i Nafta innehåller därför inga referenser till SPS-avtalet, vilket nyare frihandelsavtal vanligen gör. Samtliga tre Naftaländer är dock medlemmar i WTO, vilket innebär att de automatiskt även är parter till SPS-avtalet.

I USTR:s summering av målen för omförhandling av Nafta anges att USTR önskar inkludera SPS-bestämmelser som bygger vidare på WTO:s rättigheter och skyldigheter. Mervärdet med ett SPS-kapitel i ett

⁷⁵ Government of Canada. (2017). *Address by Foreign Affairs Minister on the modernization of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)*.

⁷⁶ A. Ortiz-Mena. (2017). *Toward a Positive NAFTA Renegotiation: A Mexican Perspective* i 17-2 A Path Forward for NAFTA. C. F. Bergsten & M. de Bolle, Peterson Institute for International Economics.

frihandelsavtal är just att inkludera SPS-bestämmelser som går utöver SPS-avtalet, så kallade SPS-plus-bestämmelser. Kapitlet om SPS-frågor i TPP innehåller SPS-plus-bestämmelser. Några av skrivningarna i USTR:s summering av målen för omförhandling tyder på att USTR även i Nafta vill gå längre än i WTO:s SPS-avtal.

En central fråga i TPP-förhandlingarna var hur SPS-hinder ska kunna lösas på ett mer effektivt sätt. USTR:s mål med omförhandling av Nafta tyder på att USTR önskar starkare fokus på efterlevnad av SPS-reglerna och att SPS-tvister mellan länderna ska lösas snabbare. I TPP-avtalet finns en mekanism för samråd mellan ländernas regeringar för att snabbt lösa SPS-frågor som uppstår mellan parterna.⁷⁷ USTR vill i Nafta ”inrätta en mekanism för att snabbt kunna lösa omotiverade hinder som blockerar export av amerikanska livsmedel och jordbruksprodukter”.⁷⁸

6.6 Förenklade handelsprocedurer

Nafta omfattar inte ett separat kapitel med regler om förenklade handelsprocedurer. Däremot finns i TPP ett sådant kapitel, där parterna har kommit överens om regler för att underlätta handeln och förbättra insynen i tullförfaranden. Dessutom har samtliga Nafta-länder ratificerat WTO:s avtal om förenklade handelsprocedurer (Trade Facilitation Agreement). Det är sannolikt att ett omförhandlat Nafta kommer att innehålla ett kapitel om förenklade handelsprocedurer och ökat samarbete inom handelsprocedurer och tullförfaranden.

6.7 Handelspolitiska skyddsåtgärder

När det gäller handelspolitiska skyddsåtgärder uttrycker USTR:s förhandlingsmål tydligt att USA vill underlätta möjligheten att vidta åtgärder mot dumpning från tredje land samt ta bort undantaget mot globala skyddsåtgärder som idag gäller mellan Nafta-länderna. Ett annat av USTR:s mål med förhandlingarna är att avskaffa tvistlösningsmekanismen i kapitel 19 som behandlar tvister som gäller skyddsåtgärder.

Kapitel 19 var dock en viktig framgång för Kanada i förhandlingarna om Nafta i början av 1990-talet, och de nya förhandlingarna om detta väntas därför inte bli enkla. Tvistlösningsmekanismen i kapitel 19 har används vid tvister om skyddsåtgärder mot barrvirke mellan Kanada och USA. När Kanadas utrikesminister Chrystia Freeland i ett öppningstal dagen för förhandlingarnas start la fram Kanadas regerings mål med

⁷⁷ United States Trade Representative. (2015). *Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement*.

⁷⁸ Kommerskollegiums egen översättning.

omförhandlingen meddelade hon att Kanada kommer att vilja bevara de element i Nafta som kanadensare anser viktiga – inklusive en process för att säkerställa att antidumpnings- och utjämningstullar endast tillämpas när det är motiverat.⁷⁹

6.8 Tjänstehandel och digital handel

I USTR:s summering av målen för omförhandling av Nafta redogörs för att USA vill förbättra villkoren för tjänsteleverantörer att tillhandahålla tjänster i Nordamerika, och vill särskilt underlätta för amerikanska telekommunikationsföretag och banker att verka i de andra Nafta-länderna. De senaste åren har Mexiko privatiserat sin bank- och telekommunikationssektor, och kan till följd av det vara redo att göra åtaganden inom dessa sektorer.⁸⁰

Omförhandlingen innebär en möjlighet att diskutera tjänstehandelns förutsättningar i regionen, särskilt de tjänster som är lättare att handla över gränserna idag jämfört med i början av 1990-talet. Djupare samarbete om tillfällig personrörlighet kommer sannolikt att vara nödvändigt för att komplettera en bredare omfattning av handeln med tjänster.

Digitaliseringsvågen har förändrat den gränsöverskridande handeln betydligt. Nafta förhandlades för 25 år sedan och omfattar därför inga regler om digital handel. Det är därför sannolikt att förhandlarna av Nafta kommer att vilja inkludera sådana bestämmelser i ett omförhandlat avtal. USTR:s dokument innehållande målen med omförhandling inkluderar ett eget avsnitt om digital handel och gränsöverskridande dataöverföring. USTR vill bland annat att parterna ska åta sig att inte införa tullar på IT-produkter, begränsa dataöverföring över gränserna eller kräva lokal datalagring.

6.9 Offentlig upphandling

Som tidigare beskrivits omfattar bestämmelserna om offentlig upphandling i avtalet varor, tjänster och byggtjänster på federal nivå. Enligt förhandlingsmålen vill USTR fortsätta exkludera sub-federal nivå från avtalets täckningsområde. Vidare vill USTR behålla program som

⁷⁹ Government of Canada. (2017). *Address by Foreign Affairs Minister on the modernization of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. Tillgänglig: https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/08/address_by_foreignaffairsministeronthemodernizationofthenorthame.html

⁸⁰ A. Ortiz-Mena. (2017). *Toward a Positive NAFTA Renegotiation: A Mexican Perspective* i 17-2 A Path Forward for NAFTA. C. F. Bergsten & M. de Bolle, Peterson Institute for International Economics.

ger förmån till inhemska inköp, så kallade ”Buy America requirements”, samtidigt som de vill att amerikanska företag ska få större tillträde till offentlig upphandling i de övriga två Nafta-länderna.

6.10 Immateriella rättigheter

Bestämmelserna i Nafta om immateriella rättigheter var en viktig milstolpe i USA:s handelspolitik. Bestämmelserna i Nafta är emellertid i behov av en uppdatering, eftersom karaktären på immateriella rättigheter har utvecklats betydligt sedan Nafta trätt ikraft, till stor del på grund av den ökande digitaliseringen. Sannolikt kommer parterna, inte minst USA, vilja uppdatera kapitlet om immateriella rättigheter.

6.11 Små- och medelstora företag

Det finns inga bestämmelser som är särskilt utformade för att tillgodose små- och medelstora företags behov i Nafta. TPP däremot inrymmer ett kapitel som fokuserar på frågor som skapar speciella utmaningar för små och medelstora företag. TPP är det första av USA:s frihandelsavtal som innehåller ett kapitel om små- och medelstora företag. Avsikten med bestämmelserna är att gynna små och medelstora företag genom att avlägsna tullar och icke-tariffära hinder, effektivisera tullförfaranden, stärka skydd av immateriella rättigheter, främja e-handel, utveckla effektivare och mer transparenta regleringssystem och stödja kapacitetsuppbyggnad.⁸¹ Enligt förhandlingsmålen vill USTR även att det omförhandlade Nafta ska inkludera bestämmelser om små- och medelstora företag.

6.12 Statligt ägda företag, monopol och exklusiva rättigheter

Nafta innehåller inga bestämmelser om hur parterna ska behandla statligt ägda företag och förhindra att dessa snedvrider villkoren för privata företag. Sådana bestämmelser finns däremot i TPP. TPP föreskriver att statligt ägda företag i allmänhet måste agera i enlighet med kommersiella överväganden och på ett icke-diskriminerande sätt. Dessutom vill länderna genom TPP motverka att parterna orsakar negativa effekter på varandra genom stöd till statligt ägda företag. Enligt de förhandlingsmål som USTR lagt fram kommer USA att vilja inkludera liknande bestämmelser i ett uppdaterat Nafta.

6.13 Tvistlösning

I summeringen av förhandlingsmålen anges att USTR vill göra avtalets tvistlösningsmekanism mer effektiv och transparent, bland annat genom

⁸¹ USTR. *TPP Full Text*.

att göra en större del av processen öppen för allmänheten. Under TPP kommer bland annat skriftliga inlagor och utskrifter av utfrågningarna under en tvistlösning att vara tillgängliga för allmänheten. Även utfrågningar kommer att vara öppna för allmänheten förutom i vissa undantag.

Det är ännu inte klart huruvida USTR vill att Nafta ska innehålla tvistlösningsmekanismen ISDS (Investor-State Dispute Settlement) som tvistlösning mellan investerare och stat.

6.14 Transparens och anti-korruption

I summeringen av målen för omförhandling av Nafta redogörs för att USTR vill se starkare bestämmelser om anti-korruption, inklusive lämpliga påföljder och verkställighetsverktyg. TPP är modernt när det gäller anti-korruption av den orsaken att avtalet innehåller ett separat och ambitiöst kapitel om korruptionsbekämpning. Avtalet innehåller bestämmelser om transparens och stärker insynen bland annat genom att parterna omedelbart förpliktas att offentliggöra lagar, förordningar, förfaranden och administrativa avgöranden. Vidare åtar sig parterna till TPP att bekämpa korruption i internationell handel och investeringar. Givet den relativt utbredda korruptionen i Mexiko bör det finnas ett intresse för parterna att förhandla om ambitiösa bestämmelser om anti-korruption i det omförhandlade Nafta.

6.15 Energi

Energikapitlet i Nafta har ett relativt smalt omfång som gäller för grundläggande olje-, gas-, mineral- och petrokemiska produkter. Andra områden där Nafta påverkar energi finns bland annat i bestämmelserna om investeringar, tjänster och offentlig upphandling. Mexiko har de senaste åren privatiserat sin energisektor och ökat exponeringen för internationella marknadskrafter, investeringar och tekniskt kunnande. Följaktligen kan Mexiko vara redo att göra åtagandena i ett omförhandlat Nafta som påverkar handeln med energi.⁸²

6.16 Vad händer om förhandlingarna misslyckas?

Om förhandlingarna mellan de tre länderna inte når framgång kan något av länderna välja att dra sig ur avtalet. Även om president Trump har gått med på att omförhandla Nafta istället för att lämna avtalet, har han vid

⁸² Canada Institute, Wilson Center. (2017). *What do NAFTA renegotiations mean for the North American energy sector?*

flertalet tillfällen uttryckt att den dörren hålls öppen i det fall förhandlingarna skulle misslyckas.⁸³

Enligt bestämmelserna i Nafta ska avtalet fortsätta att gälla för de andra två parterna även om en part drar sig ur det. En möjlighet är också att länderna bestämmer sig för att förhandla fram bilaterala avtal med varandra istället för ett regionalt avtal om förhandlingarna om att uppdatera Nafta fallerar.

Om företag inte längre skulle kunna handla med varandra genom att utnyttja tullförmånerna i Nafta, och inget annat frihandelsavtal (ännu) fanns tillgängligt, skulle de återgå till att handla med varandra på basis av de tullnivåer de bundit i WTO, det vill säga WTO:s MGN-tullnivåer. Som redogjorts för i avsnitt 4.2 är USA:s MGN-tullar för de allra flesta produkter betydligt lägre än Mexikos MGN-tullar. Mexikos genomsnittliga bundna tull ligger på 36,2 procent (45 procent för jordbruksprodukter och 34,8 procent för industrivaror), medan USA:s genomsnittliga bundna tull ligger på 3,4 procent (4,8 procent för jordbruksprodukter och 3,2 procent för industrivaror). Det innebär att om länderna skulle återgå till att handla med varandra på basis av MGN-tullarna i WTO skulle eventuellt i synnerhet viktiga exportindustrier i USA, såsom jordbruks-, mejeri- och livsmedelssektorn, drabbas eftersom Mexikos bundna tullar för dessa varor är relativt höga och Mexiko därför har mer handlingsutrymme att höja tullarna.

7 Svenska företag och omförhandling av Nafta

Kollegiet utreder i detta kapitel hur svenska industri- och tillverkningsföretag etablerade i Mexiko skulle kunna komma att påverkas av omförhandlingen av Nafta.

7.1 Svenska företag i Mexiko

Mexiko är Sveriges näst största exportmarknad i Latinamerika, efter Brasilien. Sveriges varuexport till Mexiko uppgick till 5,8 miljarder SEK 2015, vilket motsvarar 0,5 procent av Sveriges totala export av varor.⁸⁴ Över 100 svenska företag har verksamhet eller representation i Mexiko. Den största delen är industriföretag, men även tjänsteföretag finns i

⁸³ Politico: *Full transcript: Trump's Wall Street Journal interview*. Publicerad: 1 augusti 2017. Tillgänglig: <http://www.politico.com/story/2017/08/01/trump-wall-street-journal-interview-full-transcript-241214>

⁸⁴ Kommerskollegium. *Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar - Utrikeshandeln för helåret 2015*.

landet. Totalt sysselsätter svenska företag sammanlagt fler än 62 000 personer i Mexiko.⁸⁵

Förutom att vara en viktig marknad i sig för svensk export erbjuder Mexiko ett strategisk geografiskt läge till de nord- och sydamerikanska marknaderna. Som beskrivet i tidigare avsnitt är Mexikos viktigaste handelspartner USA som står för över 80 procent av exporten. Flera svenska företag har lagt sin produktion i Mexiko för varor som säljs till hela Nordamerika.⁸⁶

Majoriteten av företagen som svarade på ambassadens och Business Swedens affärsklimatstudie uppgav att de etablerat sig i Mexiko främst för att tillgodose den mexikanska marknaden och på grund av den tillväxtpotential som Mexiko erbjuder. Hela 87 procent av företagen (39 av totalt 45) sade att de planerar att öka sina aktiviteter på den mexikanska marknaden de kommande åren. Några företag angav närheten till Sydamerika som en anledning till att de valt att driva verksamhet i Mexiko, och ett företag uppgav specifikt att det etablerat sig i Mexiko för att skapa en affärshub för Latinamerika. En stor del av företagen, 49 procent (22 av totalt 45), uppgav att deras huvudsakliga import av produkter och tjänster har sitt ursprung i USA och Kanada. Vidare angav majoriteten av företagen att Mexikos frihandelsavtal har en positiv effekt på handeln.⁸⁷

I en intervju med Business Sweden i Mexiko framkom det att ett ofta förekommande argument från företag som etablerar sig i Mexiko är att de samtidigt får tillgång till den amerikanska marknaden. Business Sweden är dock av uppfattningen att företag främst kommer för den mexikanska marknaden snarare än för den amerikanska. En del företag börjar med att etablera sig i USA, för att senare även öppna fabrik i Mexiko. Business Sweden framhöll att tillverkningsindustrin är stor i Mexiko. I synnerhet fordonsindustrin är en betydande sektor i förhållande till Mexikos ekonomi och är även den sektor där det ser ut att vara mest osäkert framöver givet omförhandling av Nafta. Många svenska underleverantörer påverkas indirekt av Nafta genom att de säljer sina produkter till OEMs⁸⁸, det vill säga företag som tillverkar den slutliga produkten som sedan i många fall exporteras till USA.

Samtliga fem företag kollegiet har pratat med framhöll att den amerikanska marknaden är betydande för den egna verksamheten. Två av företagen är registrerade som maquiladoras i Mexiko. Flera av företagen

⁸⁵ Sveriges ambassad i Mexiko. *Ambassadens landrapport för Mexiko*. Juli 2017.

⁸⁶ Business Sweden. *Business Sweden i Mexiko*.

⁸⁷ Inget företag angav att frihandelsavtalen har en negativ effekt.

⁸⁸ OEM står för Original Equipment Manufacturer.

berättade att en viktig konkurrensfördel som Mexiko erbjuder är låga kostnader, främst vad gäller arbetskraft. Några av företagen uppgav att de importerar en stor del insatsvaror från USA, och majoriteten att de exporterar en betydande del av produkterna till USA efter tillverkning eller bearbetning i Mexiko. Ett företag uppgav att de säljer produkter till kunder i Mexiko, varav många av dessa sedan exporterar sina slutprodukter till USA.

Tre av företagen angav att de använder sig av ursprungsreglerna i Nafta och att preferenserna i avtalet utnyttjas, medan ett företag menade att ursprungsreglerna är krångliga. Ett företag berättade att frihandelsavtal såsom Nafta är viktiga för företagets möjlighet att hantera den integrerade leveranskedjan som krävs för att stödja produktionen och sälja varor på den nordamerikanska marknaden.

Ett av företagen flyttade för något år sedan över ytterligare tillverkning till Mexiko från en fabrik i USA. Ett annat företag berättade att det ser en ökad efterfrågan på sina produkter i USA och därför vill bygga nya fabriker eller öka kapaciteten hos nuvarande fabriker, men den osäkerhet som råder i regionen gör att företaget i nuläget inte tar beslut om att flytta mer produktion till Mexiko och inte vet var det vill göra nyetableringar.

7.2 Omförhandling av Nafta och påverkan på svenska företag

Det går inte att dra några definitiva slutsatser av vad Nafta innebär för svenska tillverkningsföretag i Mexiko enbart grundat på den information som framkommit i kollegiets diskussioner med företagen och från ambassadens och Business Swedens affärsklimatstudie. Det kan dock konstateras att Nafta indirekt gynnar svenska företag som är aktiva i Nordamerika eftersom företag som etablerat sig i ett av länderna även kan sälja sina produkter över gränserna i regionen tullfritt om produkterna lever upp till ursprungsreglerna i Nafta. I Mexiko finns även många svenska underleverantörer som även om de inte direkt exporterar till USA säljer komponenter och delar till OEMs som i många fall i sin tur exporterar till USA under Nafta.

Steg har nu tagits för att omförhandla avtalet och uppdatera dess innehåll. Nafta har blivit ett relativt omodernt avtal som inte går lika långt som EU:s nyare frihandelsavtal. Avtalet innehåller inte de nyare delarna av ett frihandelsavtal såsom digital handel, eller mer långtgående bestämmelser om immateriella rättigheter och hållbar utveckling genom ambitiösa bestämmelser om arbetsrätt och miljö. Ett nytt, uppdaterat och mer omfattande frihandelsavtal mellan Kanada, Mexiko och USA, särskilt om

det liknar EU:s avtal med dessa länder⁸⁹, kan vara positivt för svenska företag etablerade i regionen som kanske skulle vilja öka sina aktiviteter om handelsvillkoren förbättrades ytterligare.

Svenska företag har tidigare rapporterat om problem med tull- och handelsprocedurer i Mexiko, där långa tullhandläggningstider och inkonsekvent tillämpning hör till de upplevda problemen. Således vore det positivt ur svensk synvinkel att ett omförhandlat Nafta innehåller mer ambitiösa åtaganden för handelsprocedurförenklningar. Mer ambitiösa regler om de handelsrelaterade aspekterna av immateriella rättigheter kan även det vara positivt ur svenska företags perspektiv.

Det vore också positivt för svenska företag om bestämmelser på områden såsom korruptionsbekämpning, transparens och underlättande för små- och medelstora företag att handla stärks genom omförhandlingen. Den relativt utbredda korruptionen kan i vissa fall göra det svårt att göra affärer med Mexiko.

USTR vill att arbets- och miljöfrågor inte längre ska behandlas i sidoavtal, utan bör införlivas direkt i Nafta. Vidare vill USTR att bestämmelser om arbetsrätt och miljö i det omförhandlade Nafta ska omfattas av samma tvistlösningsmekanism som andra kapitel i avtalet. Om ett omförhandlat Nafta skulle innehålla mer ambitiösa bestämmelser om miljö och arbetsrätt skulle det eventuellt kunna bli dyrare att producera i Mexiko jämfört med idag. Kostnaderna att leva upp till bestämmelserna skulle kunna driva upp produktionskostnaderna och innebära att en av Mexikos konkurrensfördelar, de låga arbetskraftskostnaderna, minskar relativt sett. Vad det skulle betyda i praktiken är svårt att dra någon slutsats om, men möjligen skulle det kunna innebära att en del företag väljer att låta produktion vara kvar i USA istället för att flytta än mer produktion till Mexiko.

Å andra sidan integreras hållbart företagande numera i ökande grad inom frihandelspolitiken. Allt fler frihandelsavtal innehåller åtaganden om främjande av hållbart företagande enligt internationellt antagna riktlinjer.⁹⁰ Hållbart företagande spelar en viktig roll inom frihandel, framförallt för att fördelarna med handel ska tillfalla alla.⁹¹ Dessutom kan mer ambitiösa bestämmelser om arbetsrätt och miljö innebära att det blir

⁸⁹ Frihandelsavtalet mellan EU och Kanada, CETA, undertecknades 2014 och trädde provisoriskt ikraft i september 2017. Frihandelsavtalet mellan EU och Mexiko trädde ikraft år 2000 för varor och år 2001 för tjänster. Parterna förhandlar sedan 2016 om att modernisera avtalet. EU och USA förhandlar sedan 2013 om ett frihandelsavtal.

⁹⁰ OECD for Guidelines Multinational Enterprises; ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy; the UN Global Compact; the UN Guiding Principles on Business and Human Rights.

⁹¹ Regeringens skrivelse 2015/16:69. *Politik för hållbart företagande*.

enklare för företag att uppfylla sin CSR-policy⁹² på marknaderna. Särskilt mer ambitiösa bestämmelser om arbetsvillkor kan innebära ökad förutsägbarhet och trygghet på marknaden, vilket kan göra det lättare att driva verksamhet generellt. Däremot är det oklart om kopplingen mellan hållbarhetsbestämmelserna och avtalets allmänna tvistlösningssystem och handelssanktioner skulle förbättra bestämmelsernas implementering och öka effektiviteten.

Slutligen kan sägas att medan Nafta har sin beskärda del av brister – precis som alla åldrande frihandelsavtal – har avtalet påverkat både ekonomin i, och integrationen mellan, de tre länderna. Många företag bygger idag sina affärsmodeller på värdekedjor där olika delmoment i produktionsprocessen sker i de olika länderna i regionen för att dra nytta av respektive lands komparativa fördelar. Det innebär att många företag, även svenska, kommer att påverkas av omförhandlingen av Nafta, antingen direkt eller indirekt. Det betyder i sin tur att omförhandling av ett frihandelsavtal på andra sidan Atlanten kan ha konsekvenser för svenska ekonomiska intressen.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Anna Stelling i närvaro av enhetschefen Oscar Wåglund Söderström, chefsjuristen Anna Renman och utredaren Ingrid Berglund, föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit ämnesråden Henrik Isakson och Karolina Zurek, utredarna Anamaria Deliu, Lina Kamara, Anders Karlsson och Christopher Wingård.



Anna Stelling



Ingrid Berglund

⁹² CSR är förkortning av Corporate Social Responsibility och betyder företags samhällsansvar.