

Bruxelles, den 1. december 2023
(OR. en)

16052/23

**Interinstitutionel sag:
2022/0269(COD)**

**MI 1052
COMPET 1182
CONSUM 431
POLCOM 297
ENFOCUSTOM 162
JAI 1573
EMPL 594
SOC 829
CODEC 2289
UD 279**

NOTE

fra:	De Faste Repræsentanternes Komité (1. afdeling)
til:	Rådet
Tidl. dok. nr.:	15495/23 REV2
Komm. dok. nr.:	12711/22 + COR1
Vedr.:	Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet – Orienterende debat

I. INDLEDNING

1. Den 14. september 2022 forelagde Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet¹.

¹ Dok. 12711/22 + COR 1.

2. Forslaget har til formål at forbyde produkter, der er fremstillet ved tvangsarbejde, herunder børnetvangsarbejde, på Den Europæiske Unions (EU's) marked samt eksport heraf fra EU. Forbuddet omfatter alle produkter, der helt eller delvis er fremstillet ved tvangsarbejde, og det finder anvendelse på alle sektorer og virksomheder.
3. Forslaget er baseret på artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) (almindelig lovgivningsprocedure).
4. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg afgav udtalelse den 27. januar 2023².
5. I Europa-Parlamentet har Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) og Udvalget om International Handel (INTA) hovedansvaret. Maria Manuel LEITÃO-MARQUES (S&D, PT) og Rafaela SAMIRA (Renew, NL) blev udpeget til ordførere. IMCO-udvalget og INTA-udvalget vedtog deres fælles betænkning den 16. oktober 2023. Europa-Parlamentet vedtog sit forhandlingsmandat på plenarmødet den 8. november 2023.

II. ARBEJDE UDFØRT I RÅDETS FORBEREDENDE ORGANER

6. Behandlingen af forslaget i Gruppen vedrørende Konkurrenceevne og Vækst begyndte den 18. november 2022 under det tjekkiske formandskab.
7. Dette forslag var ikke ledsaget af nogen konsekvensanalyse. I stedet offentliggjorde Europa-Kommissionen et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene³, der bl.a. opsummerer Kommissionens høringsstrategi om forslaget og dets resultater. Den manglende konsekvensanalyse af den foreslåede forordning blev alvorligt kritiseret af mange delegationer, da forordningen forventes at få betydelige økonomiske, finansielle og sociale konsekvenser.
8. På de efterfølgende otte møder, der blev afholdt under det tjekkiske (to møder), svenske (to møder) og spanske (fem møder) formandskab, fokuserede gruppen i sine drøftelser på formålet, anvendelsesområdet og bestemmelserne vedrørende den overordnede håndhævelse af den foreslåede forordning.

² EESC D/67/2023 – 27.1.2023.

³ Dok. 16174/22.

9. Under hensyntagen til resultatet af disse møder og delegationernes skriftlige bemærkninger udarbejdede det spanske formandskab sin første kompromistekst⁴, som blev forelagt gruppen den 21., 29. og 30. november 2023.
10. Drøftelserne på gruppeniveau er nået til et punkt, hvor det forekommer hensigtsmæssigt at give et overblik over de hidtidige fremskridt og opfordre ministrene til med henblik på den kommende samling i Rådet (konkurrenceevne) den 7. december 2023 at give udtryk for deres synspunkter om det foreslåede forbud mod produkter, der er fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet, og eksport heraf fra Den Europæiske Union.

III. VIGTIGSTE POLITISKE SPØRGSMÅL

a) Formålet med den foreslåede forordning og dens overensstemmelse med anden EU-lovgivning

11. Det overordnede formål med den foreslåede forordning om at bekæmpe tvangsarbejde fik bred opbakning fra alle medlemsstater. På globalt plan er brugen af tvangsarbejde fortsat udbredt og berører omkring 27,6 millioner mennesker på verdensplan. I den forbindelse fremhævede medlemsstaterne behovet for at strømline EU's indsats inden for tvangsarbejde og moderne slaveri ved at tilpasse den foreslåede forordning til både internationale standarder og den EU-lovgivning, der allerede findes, navnlig direktivet om virksomhedernes due diligence i forbindelse med bæredygtighed og forordningen om skovrydning.

⁴ Dok. 15455/23.

b) Anvendelsesområde og definitioner

12. Den foreslåede forordning forbyder, at ethvert produkt fremstillet ved tvangsarbejde bringes i omsætning og gøres tilgængeligt på og eksporteres fra EU-markedet. Den definerer tvangsarbejde ved at henvise til en konvention fra Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) uden at uddybe dens moderne anvendelse yderligere. En række medlemsstater afviste definitionen som værende vag, forældet og for bred til at sikre en effektiv og virkningsfuld håndhævelse af den foreslåede forordning. Nogle andre medlemsstater støttede anvendelsen af en internationalt aftalt definition for at sikre, at den foreslåede forordning er i overensstemmelse med internationale regler (såsom WTO-regler). Dette emne vil blive drøftet og uddybet yderligere på kommende gruppemøder.
13. Det forbud mod produkter, som Kommissionen foreslår, finder anvendelse, uanset om de produkter, der er fremstillet ved tvangsarbejde, fremstilles i EU og er bestemt til import til eller eksport fra EU. Forordningen omfatter ikke tilbagetrækning af produkter, der er nået ud til slutbrugere på EU-markedet. Nogle medlemsstater udtrykte bekymring for, at anvendelsesområdet for den foreslåede forordning uden en definition af ordet "slutbrugere" kunne fortolkes, som om det omfatter en bredere vifte af produkter. For at afspejle disse bekymringer blev forordningens anvendelsesområde i henhold til formandskabets nye kompromistekst begrænset ved at tilføje en definition af "slutbrugere" til artikel 2.
14. Der er behov for yderligere drøftelser om, hvorvidt anvendelsesområdet for den foreslåede forordning bør udvides ved at medtage visse tjenesteydelser.

c) Bevisbyrde

15. Ifølge udkastet til forslag vil medlemsstaternes kompetente myndigheder få til opgave at foretage undersøgelser for at vurdere, om en erhvervsdrivende har overtrådt lovgivningen ved at bringe produkter, der er fremstillet ved tvangsarbejde, i omsætning. Bevisbyrden skulle således påhvile de kompetente myndigheder. Dette var et af de vigtigste spørgsmål, der gav anledning til bekymring hos mange medlemsstater. I deres drøftelser kom de også ind på muligheden for at flytte bevisbyrden over på de erhvervsdrivende. Omvendt bevisbyrde på denne måde kan imidlertid føre til, at virksomheder trækker sig ud af regioner, hvor der er risiko for tvangsarbejde. Det vil have en begrænset indvirkning på udryddelsen af tvangsarbejde og kan bidrage til yderligere marginalisering af SMV'er, som ikke har muligheder eller begrænsede muligheder for at flytte indkøb væk fra højrisikoområder. Et klart flertal af medlemsstaterne fremførte, at en rimelig løsning ville være at styrke Europa-Kommissionens rolle i processen med at undersøge og bevise brugen af tvangsarbejde.

d) Styrkelse af Europa-Kommissionens rolle i gennemførelsen og håndhævelsen af den foreslåede forordning

16. I udkastet til forslag er der kun planlagt en understøttende rolle for Europa-Kommissionen i forbindelse med gennemførelse og håndhævelse af den foreslåede forordning såsom udstedelse af retningslinjer for due diligence i forbindelse med tvangsarbejde, oprettelse af og aktiv deltagelse i EU-netværket mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde, udførelse af opgaver i forbindelse med en database over områder og produkter, der udgør en risiko for tvangsarbejde. For at sikre konsekvent håndhævelse af den fremtidige forordning opfordrede medlemsstaterne til, at Kommissionen skulle spille en større rolle i hele den undersøgelses-, beslutnings- og samarbejdsproces, der fører til tilbagetrækning af produkter, der er fremstillet ved tvangsarbejde, fra EU-markedet og på globalt plan til udryddelse af tvangsarbejde. De drøftede også Kommissionens rolle som ledende myndighed i denne proces samt muligheden for delegerede håndhævelsesbeføjelser til et særligt agentur. Dette emne er af central betydning for alle medlemsstater og kræver yderligere overvejelser.

e) Afhjælpende foranstaltninger for ofre for tvangsarbejde

17. Udkastet til forslag er i sagens natur et produktforbud og omfatter ikke afhjælpende foranstaltninger for ofre for tvangsarbejde. Medlemsstaterne er uenige om, hvorvidt afhjælpende foranstaltninger for ofre bør medtages i den fremtidige forordning, eftersom andre forslag, såsom direktivet om virksomhedernes due diligence i forbindelse med bæredygtighed, kan være bedre egnet til at yde økonomisk kompensation. I deres drøftelser kom de også ind på spørgsmålet om økonomiske sanktioner og anvendelse af penge, som de kompetente myndigheder har inddrevet, for at afhjælpe tvangsarbejde. Drøftelserne om disse emner vil fortsætte på kommende gruppemøder.

f) Klare gennemførelsesretningslinjer

18. Alle medlemsstater udtrykte alvorlig tvivl om, hvorvidt udkastet til forslag kan håndhæves, på grund af f.eks. den tvetydige fordeling af opgaver mellem de kompetente myndigheder, markedsovervågningsmyndighederne og toldmyndighederne, den uklare ramme for samarbejde med tredjelande og retlige forpligtelser eller gældende sanktioner for manglende overholdelse af de påtænkte regler. De understregede behovet for yderligere præcisering og klare retningslinjer fra Kommissionen med henblik på at sikre ensartet håndhævelse af den foreslåede forordning og skabe lige vilkår for alle medlemsstater og på tværs af industrien. På dette punkt understregede de også betydningen af at begrænse den administrative byrde og afbøde de negative virkninger for erhvervsdrivende.

g) Bortskaffelse af produkter fremstillet ved tvangsarbejde

19. Udkastet til forslag indeholder bestemmelser om bortskaffelse af produkter, der er fremstillet ved tvangsarbejde, og som de kompetente myndigheder har afvist med henblik på fri omsætning eller eksport. Det fastsætter blot, at sådanne produkter bør bortskaffes i overensstemmelse med national ret, der er i overensstemmelse med EU-retten. Medlemsstaterne var enige om, at alle mulige bortskaffelsesmuligheder bør fremgå klart af den kommende forordning og være i overensstemmelse med EU's mål om en cirkulær økonomi. De slog til lyd for donation som en foretrukken løsningsmodel og for genanvendelse som en anden løsningsmodel. Destruktion af produkter, der er fremstillet ved tvangsarbejde, kan anvendes som en sidste udvej. Medlemsstaterne understregede også, at donation bør omfatte alle typer produkter, der er fremstillet ved tvangsarbejde.

20. Tvangsarbejde, menneskehandel og slaveri er blandt de værste former for menneskelig udnyttelse, der findes på nutidens arbejdsmarkeder. Selv om de er særligt udbredte i den uformelle økonomi, trænger de i stigende grad ind i de globale forsyningskæder. I lyset af disse tendenser og deres negative indvirkning på menneskerettighederne opfordres ministrene til at give udtryk for deres synspunkter om følgende spørgsmål for yderligere at fremme ovennævnte drøftelser:

Opfordrer du til, at Kommissionen inddrages mere eller mindre i alle eller nogle af faserne (indsamling af oplysninger, indledende undersøgelse, undersøgelse, afgørelse, gennemførelse og sanktioner) i forordningen om forbud mod tvangsarbejde med henblik på at løse problemet med produkter fremstillet ved tvangsarbejde, der sælges på Den Europæiske Unions indre marked, og på grundlag af formandskabets første kompromistekst?

21. Formandskabet mener, at ovennævnte overblik indeholder en afbalanceret sammenfatning af de vigtigste spørgsmål, der blev drøftet under behandlingen af både forslaget og formandskabets første kompromistekst, og kan derfor fremsendes til ministerplan med henblik på den kommende orienterende debat på samlingen i Rådet (konkurrenceevne) den 7. december 2023.

IV. KONKLUSION

Rådet (konkurrenceevne) opfordres til at notere sig dette dokument fra formandskabet på mødet den 7. december 2023.