



Brüsszel, 2023. december 1.
(OR. en)

16052/23

Intézményközi referenciaszám:
2022/0269(COD)

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

FELJEGYZÉS

Küldi:	az Állandó Képviselők Bizottsága (I. rész)
Címzett:	a Tanács
Előző dok. sz.:	15495/23 REV2
Biz. dok. sz.:	12711/22 + COR1
Tárgy:	Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a kényszermunkával előállított termékek uniós piacon belüli tilalmáról – Irányadó vita

I. BEVEZETÉS

1. A Bizottság 2022. szeptember 14-én benyújtotta a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a kényszermunkával előállított termékek uniós piacon belüli tilalmáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot¹.

¹ 12711/22 + COR 1.

2. A javaslat célja, hogy betiltsa az Európai Unió (EU) piacán a kényszermunkával – többek között a gyermekkényszermunkával – előállított termékeket, valamint azoknak az EU-ból történő kivitelét. A tilalom minden olyan termékre kiterjed, amelyet teljes egészében vagy részben kényszermunkával állítottak elő, és valamennyi ágazatra és vállalatra vonatkozik.
3. A javaslat az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. cikkén alapul (rendes jogalkotási eljárás).
4. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2023. január 27-én nyilvánított véleményét².
5. Az Európai Parlamentben a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság (IMCO) és a Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság (INTA) a felelős bizottság. Előadónak Maria Manuel LEITÃO-MARQUES-t (S& D, PT) és Rafaela SAMIRA-t (Renew, NL) jelölték ki. Az IMCO és az INTA bizottság 2023. október 16-án fogadta el a közös jelentését. Az Európai Parlament a 2023. november 8-i plenáris ülésén elfogadta a tárgyalási megbízását.

II. A TANÁCS ELŐKÉSZÍTŐ SZERVEI KERETÉBEN VÉGZETT MUNKA

6. A versenyképességi és növekedési munkacsoport 2022. november 18-án, a cseh elnökség alatt kezdte meg a javaslat vizsgálatát.
7. A javaslatot nem kísérte hatásvizsgálat. Ehelyett az Európai Bizottság szolgálati munkadokumentumot³ tett közzé, amely összefoglalja többek között a javaslatra és annak eredményeire vonatkozó bizottsági konzultációs stratégiát. A javasolt rendelethez vonatkozó hatásvizsgálat hiányát számos delegáció súlyos kritikával illette, mivel a rendelet várhatóan jelentős gazdasági, pénzügyi és társadalmi következményekkel fog járni.

² EESC D/67/2023 – 2023.1.27.

³ 16174/22.

8. A munkacsoport az ezt követő nyolc ülésén, amelyekre a cseh (2 ülés), a svéd (2 ülés) és a spanyol (5 ülés) elnökség alatt került sor, a munkacsoport a javasolt rendelet célkitűzésére, hatályára és az általános végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekre összpontosított.
9. Ezen ülések eredményének és a delegációk írásbeli észrevételeinek figyelembevételével a spanyol elnökség elkészítette az első kompromisszumos szövegét⁴, amelyet 2023. november 21-én, 29-én és 30-án terjesztett a munkacsoport elé.
10. A munkacsoporti szintű megbeszélések olyan szakaszba értek, ahol helyénvalónak tűnik áttekintést nyújtani az eddig elért eredményekről, és felkérni a minisztereket, hogy a Versenyképességi Tanács soron következő, 2023. december 7-i ülésén fejtssék ki véleményüket a kényszermunkával előállított termékeknek az uniós piacon történő javasolt betiltásáról, valamint az Európai Unióból való kivitelük javasolt betiltásáról.

III. FŐ POLITIKAI KÉRDÉSEK

a) A javasolt rendelet célja és összhangja más uniós jogszabályokkal

11. A rendeletjavaslatnak a kényszermunka elleni küzdelemre irányuló átfogó célkitűzését valamennyi tagállam széles körben támogatta. Globális szinten a kényszermunka alkalmazása továbbra is széles körben elterjedt, és világszerte mintegy 27,6 millió embert érint. Ezzel összefüggésben a tagállamok kiemelték, hogy össze kell hangolni a kényszermunka és a modern rabszolgaság terén tett uniós erőfeszítéseket azáltal, hogy a javasolt rendeletet összehangolják mind a nemzetközi normákkal, mind a már hatályos uniós jogszabályokkal, különösen a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati átvilágításról szóló irányelvvel és az erdőirtásról szóló rendelettel.

⁴ 15455/23.

b) Hatály és fogalommeghatározások

12. A javasolt rendelet tiltja a kényszermunkával előállított termékeknek az uniós piacon történő forgalomba hozatalát és forgalmazását, valamint az onnan történő kivitelét. A rendelet a kényszermunkát a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egyezményére való hivatkozással határozza meg, anélkül, hogy tovább részletezné annak modern alkalmazását. Számos tagállam elutasította a fogalommeghatározást, mivel az homályos, elavult és túl tág a javasolt rendelet hatékony és eredményes végrehajtásához. Néhány más tagállam támogatta egy nemzetközileg elfogadott fogalommeghatározás alkalmazását annak biztosítása érdekében, hogy a javasolt rendelet megfeleljen a nemzetközi szabályoknak (például a WTO szabályainak). Ezt a témát a soron következő munkacsoporti üléseken fogják részletesebben megvitatni és kidolgozni.
13. A Bizottság által javasolt terméktilalom attól függetlenül alkalmazandó, hogy a kényszermunkával előállított termékek az EU-n belül készültek-e, vagy hogy azokat az EU-ba történő behozatalra vagy az onnan történő kivitelre szánják-e. A rendelet nem terjed ki azoknak a termékeknek a forgalomból történő kivonására, amelyek már eljutottak a végfelhasználókhoz az uniós piacon. Egyes tagállamok aggodalmukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy a „végfelhasználók” fogalmának meghatározása nélkül a javasolt rendelet hatályát úgy lehet értelmezni, hogy az a termékek szélesebb körét fedti le. Ezen aggályok figyelembevételére érdekében a rendelet hatályát az új elnökségi kompromisszumos szövegben korlátozták azáltal, hogy a 2. cikket kiegészítették a „végfelhasználók” fogalommeghatározásával.
14. További megbeszélésekre van szükség arról, hogy a javasolt rendelet hatályát ki kell-e terjeszteni egyes szolgáltatásokra is.

c) Bizonyítási teher

15. A javaslattervezet szerint a tagállamok illetékes hatóságainak feladata annak vizsgálata, hogy egy gazdasági szereplő jogsértést követett-e el azáltal, hogy kényszermunkával előállított termékeket hozott forgalomba. Így a bizonyítási teher az illetékes hatóságokra hárulna. Számos tagállam számára ez volt az egyik legproblémásabb kérdés. Megbeszéléseik során kitértek a bizonyítási teher gazdasági szereplőkre való áthárításának lehetőségére is. A bizonyítási teher ily módon történő áthárítása azonban a vállalatoknak a kényszermunka kockázatának kitett régiókból való kivonulásához vezethet. Csekély hatást gyakorolna a kényszermunka felszámolására, és hozzájárulhatna azon kkv-k további marginalizálódásához, amelyeknek egyáltalán nem vagy csak korlátozott mértékben lenne lehetőségük arra, hogy a beszerzést a magas kockázatú területekről máshová helyezték át. A tagállamok egyértelmű többsége azzal érvelt, hogy az észszerű megoldás az lenne, ha megerősítenék az Európai Bizottság szerepét a kényszermunka alkalmazásának kivizsgálásában és bizonyításában.

d) Az Európai Bizottság szerepének megerősítése a javasolt rendelet végrehajtásában és érvényesítésében

16. A javaslattervezet csak támogató szerepet irányoz elő az Európai Bizottság számára a javasolt rendelet végrehajtásában és érvényesítésében, mint például a kényszermunkával kapcsolatos kellő gondosságra vonatkozó iránymutatások kiadása, a kényszermunkával előállított termékek elleni uniós hálózat létrehozása és az abban való aktív részvétel, valamint a kényszermunka kockázatának kitett területek és termékek adatbázisával kapcsolatos feladatok ellátása. A jövőbeli rendelet következetes végrehajtásának biztosítása érdekében a tagállamok szorgalmazták, hogy a Bizottság kapjon nagyobb szerepet a teljes vizsgálati, döntéshozatali és együttműködési folyamat során, amely a kényszermunkával előállított termékeknek az uniós piacról való kivonásához, valamint globális szinten a kényszermunka felszámolásához vezet. Megvitatták továbbá a Bizottság vezető hatóságként betöltött szerepét ebben a folyamatban, valamint azt a lehetőséget, hogy a végrehajtási hatásköröket egy erre a célra létrehozott ügynökségre ruházzák át. Ez a téma minden tagállam számára központi jelentőséggel bír, és további megfontolást igényel.

e) Jogorvoslat a kényszermunka áldozatainak

17. A javaslattervezet a jellegénél fogva termékekre vonatkozó tilalom, és nem foglalkozik a kényszermunka áldozatainak jogorvoslatával. A tagállamok véleménye megoszlik annak tekintetében, hogy a jövőbeli rendeletbe be kell-e építeni az áldozatok jogorvoslatát, mivel más javaslatok – például a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati átvilágításról szóló irányelv – alkalmasabbak lehetnek a pénzbeli kártérítés biztosítására. Megbeszéléseik során kitértek a pénzbírságok és az illetékes hatóságok által a kényszermunka áldozatainak jogorvoslatára behajtott pénz felhasználásának kérdésére is. Az e témákkal kapcsolatos megbeszélések a soron következő munkacsoporti üléseken folytatódni fognak.

f) Egyértelmű végrehajtási iránymutatások

18. Valamennyi tagállam komoly kétségeit fejezte ki a javaslattervezet végrehajthatóságával kapcsolatban, például az illetékes hatóságok, a piacfelügyeleti hatóságok és a vámhatóságok közötti nem egyértelmű feladatmegosztás, a harmadik országokkal való együttműködés szintén nem egyértelmű kerete, valamint a tervezett szabályok be nem tartása esetén a jogi felelősség vagy az alkalmazandó büntetések miatt. Hangsúlyozták, hogy a Bizottság részéről további pontosításra és egyértelmű iránymutatásra van szükség a javasolt rendelet egységes végrehajtásának biztosítása, valamint az egyenlő versenyfeltételek, az összes tagállam és az egész ipar számára történő megteremtése érdekében. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozták az adminisztratív terhek csökkentésének és a gazdasági szereplőkre gyakorolt negatív hatások enyhítésének fontosságát is.

g) A kényszermunkával előállított termékek hasznosítása

19. A javaslattervezet rendelkezik azon kényszermunkával előállított termékek hasznosításáról, amelyeknek az illetékes hatóságok megtiltották a szabad forgalomba bocsátását vagy kivitelét. Mindössze azt mondja ki azonban, hogy az ilyen termékeket az uniós joggal összhangban lévő nemzeti jognak megfelelően kell hasznosítani. A tagállamok egyetértettek abban, hogy minden lehetséges hasznosítási lehetőséget egyértelműen meg kell határozni a jövőbeli rendeletben, és azoknak meg kell felelniük a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós célkitűzésnek. Előnyben részesített lehetőségként az adományozást, második lehetőségként pedig az újrafeldolgozást szorgalmazták. A kényszermunkával előállított termékek megsemmisítése végső esetben alkalmazható. A tagállamok azt is hangsúlyozták, hogy az adományozásnak ki kell terjednie a kényszermunkával előállított valamennyi terméktípusra.

20. A kényszermunka, az emberkereskedelem és a rabszolgaság a napjaink munkaerőpiacain végbemenő emberi kizsákmányolás legsúlyosabb formái közé tartoznak. Bár az informális gazdaságban terjedtek el széles körben, egyre inkább előfordulnak a globális ellátási láncokban is. E tendenciák és azoknak az emberi jogokra gyakorolt negatív hatása fényében felkérjük a minisztereket, hogy a fenti megbeszélések további ösztönzése érdekében fejtsék ki véleményüket a következő kérdéssel kapcsolatban:

Az Európai Unió belső piacán értékesített, kényszermunkából származó termékek problémájának kezelése érdekében, és az első elnökségi kompromisszumos szöveg alapján nagyobb vagy kisebb szerepet kíván-e szánni a Bizottságnak a kényszermunkát tiltó rendelet végrehajtásának összes vagy némely szakaszában (információgyűjtés, előzetes vizsgálat, vizsgálat, döntéshozatal, végrehajtás és szankciók)?

21. Az elnökség úgy véli, hogy a fenti áttekintés kiegyensúlyozott összefoglalást nyújt mind a javaslat, mind az első elnökségi kompromisszumos szöveg vizsgálata során megvitatott főbb kérdésekről, és ezért a Versenyképességi Tanács 2023. december 7-i ülésén tartandó irányadó vita előkészítéseként továbbítható a minisztereknek.

IV. ÖSSZEGZÉS

A Versenyképességi Tanács felkérést kap, hogy 2023. december 7-i ülésén vegye tudomásul az ezen elnökségi dokumentumban foglaltakat.