

Bruksela, 1 grudnia 2023 r.
(OR. en)

16052/23

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0269(COD)

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

NOTA

Od:	Komitet Stałych Przedstawicieli (część I)
Do:	Rada
Nr poprz. dok.:	15495/23 REV2
Nr dok. Kom.:	12711/22 + COR1
Dotyczy:	Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie zakazu produktów wytwarzanych z wykorzystaniem pracy przymusowej na rynku unijnym – Debata orientacyjna

I. WPROWADZENIE

- 14 września 2022 r. Komisja przedłożyła Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zakazu produktów wytwarzanych z wykorzystaniem pracy przymusowej na rynku unijnym¹.

¹ Dok. 12711/22 + COR 1.

2. Wniosek ma na celu wprowadzenie zakazu produktów wytwarzanych z wykorzystaniem pracy przymusowej, w tym przymusowej pracy dzieci, na rynku Unii Europejskiej (UE) oraz wywozu tych z produktów z UE. Zakaz obejmuje wszystkie produkty wytworzone, w całości lub częściowo, z wykorzystaniem pracy przymusowej i ma zastosowanie do wszystkich sektorów i przedsiębiorstw.
3. Podstawą wniosku jest art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (zwykła procedura ustawodawcza).
4. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię 27 stycznia 2023 r.²
5. W Parlamencie Europejskim komisjami prowadzącymi są Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) oraz Komisja Handlu Międzynarodowego (INTA). Na sprawozdawczynię wyznaczono Marię Manuel LEITÃO-MARQUES (S&D, PT) i Rafaelę SAMIRA (Renew, NL). Komisje IMCO i INTA przyjęły wspólne sprawozdanie 16 października 2023 r. Parlament Europejski przyjął swój mandat negocjacyjny na sesji plenarnej 8 listopada 2023 r.

II. PRACE PROWADZONE W ORGANACH PRZYGOTOWAWCZYCH RADY

6. Analiza wniosku przez Grupe Roboczą ds. Konkurencyjności i Wzrostu rozpoczęła się 18 listopada 2022 r. podczas prezydencji czeskiej.
7. Wnioskowi nie towarzyszyła ocena skutków. Zamiast tego Komisja Europejska opublikowała dokument roboczy służb Komisji³ podsumowujący m.in. strategię konsultacyjną Komisji dotyczącą tego wniosku i jej wyniki. Brak oceny skutków proponowanego rozporządzenia spotkał się z ostrą krytyką ze strony wielu delegacji, ponieważ oczekuje się, że rozporządzenie to będzie miało znaczące skutki gospodarcze, finansowe i społeczne.

² EESC D/67/2023 - 27/01/2023.

³ Dok. 16174/22.

8. Na kolejnych ośmiu posiedzeniach, które odbyły się podczas prezydencji czeskiej (2 posiedzenia), szwedzkiej (2 posiedzenia) i hiszpańskiej (5 posiedzeń), grupa robocza skoncentrowała swoje dyskusje na celu, zakresie i przepisach związanych z ogólnym egzekwowaniem proponowanego rozporządzenia.
9. Uwzględniając wyniki tych posiedzeń i pisemne uwagi delegacji, prezydencja hiszpańska opracowała swój pierwszy tekst kompromisowy⁴, który został przedstawiony grupie roboczej i omawiany 21, 29 i 30 listopada 2023 r.
10. Dyskusje na szczeblu grupy roboczej osiągnęły etap, na którym należałoby przedstawić przegląd dotychczasowych postępów i zwrócić się do ministrów, z myślą o zbliżającym się posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności 7 grudnia 2023 r., o wyrażenie ich poglądów na temat proponowanego zakazu produktów wytwarzanych z wykorzystaniem pracy przymusowej na rynku unijnym oraz ich wywozu z Unii Europejskiej.

III. GŁÓWNE KWESTIE POLITYCZNE

a) Cel proponowanego rozporządzenia i jego spójność z innymi przepisami UE

11. Wszystkie państwa członkowskie szeroko poparły ogólny cel proponowanego rozporządzenia, jakim jest zwalczanie pracy przymusowej. W skali globalnej zjawisko pracy przymusowej pozostaje powszechne i dotyka około 27,6 mln osób na całym świecie. W tym kontekście państwa członkowskie podkreśliły potrzebę usprawnienia wysiłków UE w dziedzinie pracy przymusowej i współczesnego niewolnictwa poprzez dostosowanie proponowanego rozporządzenia zarówno do norm międzynarodowych, jak i do już istniejących przepisów UE, w szczególności do dyrektywy w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju i rozporządzenia w sprawie wylesiania.

⁴ Dok. 15455/23.

b) Zakres i definicje

12. Proponowane rozporządzenie zakazuje wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku UE oraz wywozu z UE jakichkolwiek produktów wytworzonych z wykorzystaniem pracy przymusowej. Pracę przymusową zdefiniowano w nim poprzez odniesienie do konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) bez dalszego doprecyzowania jej współczesnego wykorzystywania. Część państw członkowskich odrzuciła definicję jako nieprecyzyjną, nieaktualną i zbyt ogólną, aby można było efektywnie i skutecznie egzekwować proponowane rozporządzenie. Niektóre inne państwa członkowskie poparły stosowanie definicji uzgodnionej na szczeblu międzynarodowym, aby zapewnić zgodność proponowanego rozporządzenia z zasadami międzynarodowymi (takimi jak zasady WTO). Temat ten będzie dalej omawiany i rozwijany na nadchodzących posiedzeniach grupy roboczej.
13. Zakaz produktów zaproponowany przez Komisję ma zastosowanie niezależnie od tego, czy produkty wytworzone z wykorzystaniem pracy przymusowej są wytwarzane w UE czy też są przeznaczone do przywozu do UE lub wywozu z UE. Rozporządzenie nie przewiduje wycofania produktów, które dotarły do użytkowników końcowych na rynku unijnym. Niektóre państwa członkowskie wyraziły obawy, że bez definicji terminu „użytkownicy końcowi” zakres proponowanego rozporządzenia mógłby być interpretowany jako obejmujący szerszy zakres produktów. Aby uwzględnić te obawy, zakres rozporządzenia w nowym kompromisowym tekście prezydencji został ograniczony poprzez dodanie definicji „użytkowników końcowych” do art. 2.
14. Konieczna jest dalsza dyskusja na temat tego, czy zakres proponowanego rozporządzenia powinien zostać rozszerzony o niektóre usługi.

c) Ciężar dowodu

15. Zgodnie z wnioskiem właściwe organy państw członkowskich będą miały za zadanie prowadzić dochodzenia, aby stwierdzić, czy dany podmiot gospodarczy naruszył prawo, wprowadzając do obrotu produkty wytworzone z wykorzystaniem pracy przymusowej. Ciężar dowodu spoczywałby zatem na właściwych organach. Dla wielu państw członkowskich była to jedna z głównych kwestii problematycznych. Podczas dyskusji rozważały one również możliwość przeniesienia ciężaru dowodu na podmioty gospodarcze. Takie odwrócenie ciężaru dowodu mogłoby jednak doprowadzić do wycofania się przedsiębiorstw z regionów, w których istnieje ryzyko występowania pracy przymusowej. Miałoby to ograniczony wpływ na wyeliminowanie pracy przymusowej i mogłoby przyczynić się do dalszej marginalizacji MŚP, które nie mają innych opcji lub mają mniej możliwości znalezienia źródeł zaopatrzenia poza obszarami obciążonymi wysokim ryzykiem. Zdecydowana większość państw członkowskich argumentowała, że rozsądnym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie roli Komisji Europejskiej w procesie prowadzenia dochodzeń i udowadniania faktu korzystania z pracy przymusowej.

d) Wzmocnienie roli Komisji Europejskiej we wdrażaniu i egzekwowaniu proponowanego rozporządzenia

16. We wniosku przewiduje się dla Komisji Europejskiej jedynie rolę pomocniczą we wdrażaniu i egzekwowaniu proponowanego rozporządzenia, polegającą m.in. na wydawaniu wytycznych dotyczących należytej staranności w odniesieniu do pracy przymusowej, ustanowieniu Unijnej Sieci na rzecz Zwalczania Produktów Wytworzonych z Wykorzystaniem Pracy Przymusowej i aktywnym uczestnictwie w jej działaniach oraz wykonywaniu zadań związanych z bazą danych dotyczącą obszarów i produktów, w przypadku których występuje ryzyko pracy przymusowej. Aby zapewnić spójne egzekwowanie przyszłego rozporządzenia, państwa członkowskie zaapelowały o wzmocnienie roli Komisji w całym procesie prowadzenia dochodzeń, podejmowania decyzji i współpracy prowadzącym do wycofania z rynku unijnego produktów wytwarzanych z wykorzystaniem pracy przymusowej oraz, w skali globalnej, do wyeliminowania pracy przymusowej. Omówiły również rolę Komisji jako organu wiodącego w tym procesie, a także możliwość przekazania uprawnień wykonawczych specjalnej agencji. Temat ten ma kluczowe znaczenie dla wszystkich państw członkowskich i wymaga dalszych rozważań.

e) Zadośćuczynienie dla ofiar pracy przymusowej

17. Istotą wniosku jest wprowadzenie zakazu dotyczącego produktów i nie obejmuje on zadośćuczynienia dla ofiar pracy przymusowej. Państwa członkowskie mają podzielone zdania co do tego, czy w przyszłym rozporządzeniu należy uwzględnić zadośćuczynienie dla ofiar, ponieważ inne wnioski, takie jak dyrektywa w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, mogą być odpowiedniejsze do celów zapewnienia rekompensaty finansowej. W dyskusjach poruszono również kwestię kar pieniężnych i wykorzystania pieniędzy uzyskanych przez właściwe organy do działań na rzecz przeciwdziałania pracy przymusowej. Dyskusje na te tematy będą kontynuowane na nadchodzących posiedzeniach grupy roboczej.

f) Jasne wytyczne dotyczące wdrażania

18. Wszystkie państwa członkowskie wyraziły poważne wątpliwości co do możliwości wyegzekwowania wniosku, m.in. ze względu na niejednoznaczne rozgraniczenie zadań między właściwymi organami, organami nadzoru rynku i organami celnymi, niejasne ramy współpracy z państwami trzecimi oraz zobowiązania prawne lub mające zastosowanie kary za nieprzestrzeganie planowanych przepisów. Podkreśliły, że aby zapewnić jednolite egzekwowanie proponowanego rozporządzenia oraz stworzyć równe warunki działania dla wszystkich państw członkowskich i całego przemysłu, Komisja musi doprecyzować przepisy i sformułować jasne wytyczne. W tym względzie położyły również nacisk na ograniczenie obciążeń administracyjnych i złagodzenie negatywnych skutków dla podmiotów gospodarczych.

g) Usuwanie produktów wytwarzanych z wykorzystaniem pracy przymusowej

19. Projekt wniosku przewiduje usuwanie produktów wytworzonych z wykorzystaniem pracy przymusowej, w odniesieniu do których właściwe organy wydały odmowę dopuszczenia do obrotu lub wywozu. Stwierdza się w nim jedynie, że takie produkty powinny zostać usunięte na podstawie prawa krajowego zgodnego z prawem Unii. Państwa członkowskie zgodziły się, że wszystkie możliwe warianty usuwania powinny zostać jasno określone w przyszłym rozporządzeniu i być zgodne z celem UE, jakim jest gospodarka o obiegu zamkniętym. Wariantem preferowanym przez państwa członkowskie jest darowizna produktów, a jako drugą opcję podano recykling. W ostateczności produkty wytworzone z wykorzystaniem pracy przymusowej mogłyby być niszczone. Państwa członkowskie podkreśliły również, że darowizny powinny obejmować wszystkie rodzaje produktów wytwarzanych z wykorzystaniem pracy przymusowej.

20. Praca przymusowa, handel ludźmi i niewolnictwo należą do najgorszych form wyzysku ludzi występujących obecnie na rynkach pracy. Chociaż są one szczególnie rozpowszechnione w gospodarce nieformalnej, w coraz większym stopniu przenikają one do globalnych łańcuchów dostaw. W świetle tych tendencji i ich negatywnego wpływu na prawa człowieka ministrowie są proszeni o wyrażenie opinii na temat następującej kwestii w celu dalszego pobudzenia wspomnianych wyżej dyskusji:

Czy – w celu rozwiązania problemu produktów pochodzących z pracy przymusowej sprzedawanych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej i w świetle pierwszego kompromisowego tekstu prezydencji – opowiadają się Państwo za większym lub mniejszym udziałem Komisji we wszystkich lub niektórych etapach przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie zakazu pracy przymusowej (gromadzenie przedstawianych informacji, wstępne dochodzenie, dochodzenie, podejmowanie decyzji, wdrażanie i sankcje)?

21. Prezydencja uważa, że powyższy przegląd przedstawia wyważone podsumowanie głównych kwestii omawianych podczas analizy zarówno wniosku, jak i pierwszego tekstu kompromisowego prezydencji, i w związku z tym może zostać przekazany na szczebel ministerialny z myślą o zbliżającej się debacie orientacyjnej, która odbędzie się na posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności 7 grudnia 2023 r.

IV. PODSUMOWANIE

Rada ds. Konkurencyjności proszona jest o zapoznanie się z niniejszym dokumentem prezydencji podczas posiedzenia 7 grudnia 2023 r.