

Bruxelas, 1 de dezembro de 2023
(OR. en)

16052/23

**Dossiê interinstitucional:
2022/0269(COD)**

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

NOTA

de:	Comité de Representantes Permanentes (1. ^a Parte)
para:	Conselho
n.º doc. ant.:	15495/23 REV2
n.º doc. Com.:	12711/22 + COR1
Assunto:	Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado no mercado da União – Debate de orientação

I. INTRODUÇÃO

1. Em 14 de setembro de 2022, a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado no mercado da União¹.

¹ Doc. 12711/22 + COR 1.

2. A proposta visa proibir os produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado, incluindo o trabalho infantil forçado, no mercado da União Europeia (UE), bem como a sua exportação para fora da UE. A proibição abrange todos os produtos fabricados, no todo ou em parte, com recurso ao trabalho forçado e aplica-se a todos os setores e empresas.
3. A proposta baseia-se no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (processo legislativo ordinário).
4. O Comité Económico e Social Europeu emitiu o seu parecer em 27 de janeiro de 2023².
5. No Parlamento Europeu, a responsabilidade principal foi atribuída à Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO) e à Comissão do Comércio Internacional (INTA). Maria Manuel LEITÃO-MARQUES (S&D, PT) e Rafaela SAMIRA (Renew, NL) foram designadas reladoras. As Comissões IMCO e INTA adotaram o seu relatório conjunto em 16 de outubro de 2023. O Parlamento Europeu adotou o seu mandato de negociação na sessão plenária de 8 de novembro de 2023.

II. TRABALHOS REALIZADOS NAS INSTÂNCIAS PREPARATÓRIAS DO CONSELHO

6. A análise da proposta pelo Grupo da Competitividade e Crescimento teve início em 18 de novembro de 2022 durante a Presidência checa.
7. A proposta não foi acompanhada por uma avaliação de impacto. Em vez disso, a Comissão Europeia publicou um documento de trabalho³ dos serviços da Comissão que resume, entre outros aspetos, a estratégia de consulta da Comissão sobre a proposta e os seus resultados. A ausência de uma avaliação de impacto da proposta de regulamento foi objeto de sérias críticas por parte de muitas delegações, uma vez que se espera que o regulamento tenha implicações económicas, financeiras e sociais significativas.

² CESE D/67/2023 – 27/01/2023.

³ Doc. 16174/22.

8. Nas suas oito reuniões subsequentes, realizadas durante as Presidências checa (2 reuniões), sueca (2 reuniões) e espanhola (5 reuniões), o Grupo centrou os seus debates no objetivo, no âmbito de aplicação e nas disposições relacionadas com a execução global do regulamento proposto.
9. Tendo em conta os resultados dessas reuniões e as observações apresentadas por escrito pelas delegações, a Presidência espanhola elaborou o seu primeiro texto de compromisso⁴, que foi apresentado ao Grupo em 21, 29 e 30 de novembro de 2023.
10. Os debates a nível do Grupo chegaram a uma fase em que se afigura adequado apresentar uma panorâmica dos progressos realizados até à data e convidar os ministros, tendo em vista o próximo Conselho (Competitividade) de 7 de dezembro de 2023, a exprimirem os seus pontos de vista sobre a proposta de proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado no mercado da União e da sua exportação para fora da União Europeia.

III. PRINCIPAIS QUESTÕES POLÍTICAS

a) Objetivo do regulamento proposto e sua coerência com outra legislação da UE

11. O objetivo geral do regulamento proposto relativo ao combate do trabalho forçado foi amplamente apoiado por todos os Estados-Membros. À escala mundial, o recurso ao trabalho forçado continua a ser generalizado, afetando cerca de 27,6 milhões de pessoas em todo o mundo. Neste contexto, os Estados-Membros salientaram a necessidade de racionalizar os esforços da UE no domínio do trabalho forçado e da escravidão moderna, alinhando o regulamento proposto tanto com as normas internacionais como com a legislação da UE já em vigor, em especial com a Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade e com o Regulamento Antidesflorestação.

⁴ Doc. 15455/23.

b) Âmbito de aplicação e definições

12. O regulamento proposto proíbe a colocação e disponibilização no mercado da UE e a exportação para fora da UE de qualquer produto fabricado com recurso ao trabalho forçado. Define trabalho forçado fazendo referência a uma Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sem aprofundar a sua aplicação no contexto moderno. Alguns Estados-Membros rejeitaram a definição por ser vaga, obsoleta e demasiado ampla para uma aplicação eficiente e eficaz do regulamento proposto. Outros Estados-Membros apoiaram a utilização de uma definição acordada a nível internacional para assegurar a conformidade do regulamento proposto com as regras internacionais (como as regras da OMC). Este tema continuará a ser debatido e aprofundado nas próximas reuniões do Grupo.
13. A proibição de produtos proposta pela Comissão aplica-se independentemente de os produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado serem fabricados na UE, serem destinados à importação para a UE ou à exportação para fora da UE. Não abrange a retirada de produtos que tenham chegado aos utilizadores finais no mercado da União. Alguns Estados-Membros manifestaram preocupação pelo facto de, sem uma definição do termo "utilizadores finais", o âmbito de aplicação do regulamento proposto poder ser interpretado como abrangendo uma gama mais vasta de produtos. Para refletir essas preocupações, o âmbito de aplicação do regulamento ao abrigo do novo texto de compromisso da Presidência foi limitado mediante o aditamento de uma definição de "utilizadores finais" ao artigo 2.º.
14. É necessário aprofundar o debate sobre se o âmbito de aplicação do regulamento proposto deve ser alargado através da inclusão de alguns serviços.

c) Ónus da prova

15. De acordo com o projeto de proposta, as autoridades competentes dos Estados-Membros serão incumbidas de avaliar se um operador económico violou a lei ao colocar no mercado produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado. Assim sendo, o ónus da prova caberia às autoridades competentes. Esta foi uma das principais questões que suscitaram preocupações a muitos Estados-Membros. Nos debates, abordaram igualmente a opção de transferir o ónus da prova para os operadores económicos. No entanto, a inversão do ónus da prova desta forma poderia levar à desvinculação das empresas das regiões expostas ao risco de trabalho forçado. Teria um impacto limitado na erradicação do trabalho forçado e poderia contribuir para uma maior marginalização das PME sem opções ou com possibilidades reduzidas de reorientar as suas fontes de abastecimento para fora de zonas de alto risco. Uma clara maioria de Estados-Membros argumentou que uma solução razoável seria reforçar o papel da Comissão Europeia no processo de investigação e prova do recurso ao trabalho forçado.

d) Reforço do papel da Comissão Europeia na aplicação e execução do regulamento proposto

16. No projeto de proposta, prevê-se apenas um papel de apoio para a Comissão Europeia na aplicação e execução do regulamento proposto, por exemplo emitindo orientações sobre o dever de diligência em matéria de trabalho forçado, criando e participando ativamente na rede da União contra os produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado, executando tarefas relacionadas com uma base de dados sobre zonas e produtos com exposição ao risco de utilização de trabalho forçado. A fim de assegurar uma aplicação coerente do futuro regulamento, os Estados-Membros apelaram ao reforço do papel da Comissão ao longo de todo o processo de investigação, decisão e cooperação conducente à retirada de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado do mercado da União e, à escala mundial, à erradicação do trabalho forçado. Debateram igualmente o papel da Comissão enquanto autoridade principal neste processo, bem como a opção de delegar poderes de execução numa agência específica. Este tema é de importância fundamental para todos os Estados-Membros e requer uma análise mais aprofundada.

e) Reparação às vítimas de trabalho forçado

17. Pela sua natureza, o projeto de proposta consiste numa proibição de produtos e não abrange a reparação às vítimas de trabalho forçado. Os Estados-Membros estão divididos quanto à questão de saber se a reparação às vítimas deverá ser incluída no futuro regulamento, uma vez que outras propostas, como a Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade, poderão ser mais adequadas para a concessão de indemnizações financeiras. Nos seus debates, abordaram igualmente a questão das sanções pecuniárias e da utilização de fundos recuperados pelas autoridades competentes para reparar a situação de trabalho forçado. Os debates sobre estes temas prosseguirão nas próximas reuniões do Grupo.

f) Orientações de aplicação claras

18. Todos os Estados-Membros manifestaram sérias dúvidas quanto à exequibilidade do projeto de proposta, por motivos como a delimitação ambígua das tarefas entre as autoridades competentes, as autoridades de fiscalização do mercado e as autoridades aduaneiras, o quadro pouco claro para a cooperação com países terceiros e a responsabilidade jurídica ou as sanções aplicáveis em caso de incumprimento das regras previstas. Salientaram a necessidade de uma maior clarificação e de orientações claras por parte da Comissão, a fim de assegurar a aplicação uniforme do regulamento proposto e criar condições de concorrência equitativas para todos os Estados-Membros e em todo o setor. A este respeito, destacaram igualmente a importância de limitar os encargos administrativos e atenuar os impactos negativos para os operadores económicos.

g) Eliminação de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado

19. O projeto de proposta prevê a eliminação de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado que tenham sido recusados pelas autoridades competentes para colocação em livre prática ou para exportação. Limita-se a afirmar que esses produtos deverão ser eliminados de acordo com o direito nacional conforme com o direito da União. Os Estados-Membros concordaram que todas as opções de eliminação possíveis deverão ser claramente definidas no futuro regulamento e cumprir o objetivo da UE de uma economia circular. Defenderam a doação como opção preferencial e a reciclagem como segunda opção. A destruição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado pode ser utilizada como último recurso. Os Estados-Membros salientaram igualmente que a doação deverá incluir todos os tipos de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado.

20. O trabalho forçado, o tráfico de seres humanos e a escravatura estão entre as piores formas de exploração humana encontradas nos mercados de trabalho atuais. Embora particularmente predominantes na economia informal, cada vez mais penetram nas cadeias de abastecimento mundiais. À luz destas tendências e do seu impacto negativo nos direitos humanos, convidam-se os ministros a exprimirem os seus pontos de vista sobre a seguinte questão, a fim de estimular ainda mais os debates acima referidos:

Com o intuito de resolver a questão da venda no mercado interno da União Europeia de produtos fabricados com recurso a trabalho forçado, e com base no primeiro texto de compromisso da Presidência, apela a uma maior ou menor participação da Comissão em todas ou em algumas das fases (compilação das informações enviadas, investigação prévia, investigação, decisão, aplicação e sanções) previstas no Regulamento relativo à proibição do trabalho forçado?

21. A Presidência considera que a panorâmica acima apresentada reflete uma síntese equilibrada das principais questões debatidas durante a análise da proposta e do primeiro texto de compromisso da Presidência, pelo que poderá ser transmitida ao nível ministerial tendo em vista o próximo debate de orientação no Conselho (Competitividade) de 7 de dezembro de 2023.

IV. CONCLUSÃO

Convida-se o Conselho (Competitividade) a tomar conhecimento do presente documento da Presidência na sua reunião de 7 de dezembro de 2023.