

Bruselj, 1. december 2023
(OR. en)

16052/23

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0269(COD)

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

DOPIS

Pošiljatelj:	Odbor stalnih predstavnikov (1. del)
Prejemnik:	Svet
Št. predh. dok.:	15495/23 REV2
Št. dok. Kom.:	12711/22 + COR1
Zadeva:	Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o prepovedi proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom, na trgu Unije – orientacijska razprava

I. UVOD

1. Komisija je 14. septembra 2022 Svetu in Evropskemu parlamentu predložila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o prepovedi proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom, na trgu Unije¹.

¹ Dok. 12711/22 + COR 1.

2. Cilj predloga je prepovedati proizvode, proizvedene s prisilnim delom, vključno s prisilnim delom otrok, na trgu Evropske unije (EU), pa tudi njihov izvoz iz EU. Prepoved velja za vse proizvode, ki so v celoti ali delno proizvedeni s prisilnim delom, ter se uporablja za vse sektorje in podjetja.
3. Predlog temelji na členu 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) (redni zakonodajni postopek).
4. Evropski ekonomsko-socialni odbor je dal mnenje 27. januarja 2023².
5. V Evropskem parlamentu sta glavna odgovorna odbora za ta dosje Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov (IMCO) ter Odbor za mednarodno trgovino (INTA). Za poročevalki sta bili imenovani Maria Manuel LEITÃO-MARQUES (S&D, PT) in Rafaela SAMIRA (Renew, NL). Odbora IMCO in INTA sta skupno poročilo sprejela 16. oktobra 2023. Evropski parlament je pogajalski mandat sprejel na plenarnem zasedanju 8. novembra 2023.

II. DELO V PRIPRAVLJALNIH TELESIH SVETA

6. Delovna skupina za konkurenčnost in rast je predlog začela preučevati 18. novembra 2022 med češkim predsedovanjem.
7. Temu predlogu ni bila priložena ocena učinka. Namesto tega je Evropska komisija objavila delovni dokument služb Komisije³, v katerem je med drugim povzeta strategija posvetovanja Komisije o predlogu in njegovi rezultati. Številne delegacije so ostro kritizirale dejstvo, da za predlagano uredbo ni bila opravljena ocena učinka, saj se pričakuje, da bo imela uredba znatne gospodarske, finančne in socialne posledice.

² EESC D/67/2023 – 27/01/2023.

³ Dok. 16174/22.

8. Delovna skupina se je na naslednjih osmih sejah, ki so potekale v času češkega (2 seji), švedskega (2 seji) in španskega (5 sej) predsedovanja, v razpravah osredotočila na cilj, področje uporabe in določbe v zvezi s splošnim izvrševanjem predlagane uredbe.
9. Špansko predsedstvo je ob upoštevanju izida teh sej in pisnih pripomb delegacij pripravilo prvo kompromisno besedilo⁴, ki je bilo delovni skupini predstavljeno 21., 29. in 30. novembra 2023.
10. Razprave na ravni delovne skupine so dosegle fazo, v kateri se zdi ustrezno predstaviti pregled dosedanjega napredka ter ministre in ministrice pozvati, naj pred prihodnjo sejo Sveta za konkurenčnost 7. decembra 2023 izrazijo svoja stališča o predlagani prepovedi proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom, na trgu Unije in njihovega izvoza iz Evropske unije.

III. GLAVNA POLITIČNA VPRAŠANJA

a) Cilj predlagane uredbe in njena skladnost z drugo zakonodajo EU

11. Vse države članice so izrazile široko podporo splošnemu cilju predlagane uredbe, tj. boju proti prisilnemu delu. Na svetovni ravni je uporaba prisilnega dela še vedno zelo razširjena, kar ima posledice za približno 27,6 milijona ljudi po vsem svetu. V zvezi s tem so države članice izpostavile potrebo po racionalizaciji prizadevanj EU na področju prisilnega dela in sodobnega suženjstva z uskladitvijo predlagane uredbe z mednarodnimi standardi in že veljavno zakonodajo EU, zlasti z direktivo o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti in uredbo o krčenju gozdov.

⁴ Dok. 15455/23.

b) Področje uporabe in opredelitve pojmov

12. S predlagano uredbo se prepoveduje dajanje vseh proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom, na trg EU in omogočanje njihove dostopnosti na njem ter njihovega izvoza z njega. Prisilno delo je opredeljeno s sklicevanjem na konvencijo Mednarodne organizacije dela (MOD), ne da bi bila dodatno pojasnjena njegova uporaba v sedanjosti. Več držav članic je opredelitev zavrnilo kot nejasno, zastarelo in preširoko za učinkovito in uspešno izvrševanje predlagane uredbe. Nekatere druge države članice so podprle uporabo mednarodno dogovorjene opredelitve, da se zagotovi skladnost predlagane uredbe z mednarodnimi pravili (kot so pravila STO). Ta tema bo nadalje obravnavana in preučevana na prihodnjih sejah delovne skupine.
13. Prepoved proizvodov, kot jo predlaga Komisija, se uporablja ne glede na to, ali se proizvodi, proizvedeni s prisilnim delom, proizvajajo znotraj EU ali pa so namenjeni za uvoz v EU ali izvoz iz nje. Ne zajema umika proizvodov, ki so dosegli končne uporabnike na trgu Unije. Nekatere države članice so izrazile pomisleke, da bi se brez opredelitve pojma „končni uporabniki“ področje uporabe predlagane uredbe lahko razlagalo tako, kot da zajema širši nabor proizvodov. Da bi se upoštevali ti pomisleki, je bilo področje uporabe uredbe v okviru novega kompromisnega besedila predsedstva omejeno z vključitvijo opredelitve pojma „končni uporabniki“ v člen 2.
14. Potrebna je nadaljnja razprava o tem, ali bi bilo treba področje uporabe predlagane uredbe razširiti z vključitvijo nekaterih storitev.

c) Dokazno breme

15. V skladu z osnutkom predloga bodo pristojni organi držav članic imeli nalogo, da s preiskavami ocenijo, ali je gospodarski subjekt kršil zakonodajo z dajanjem proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom, na trg. Tako bi dokazno breme nosili pristojni organi. To vprašanje je bilo za veliko držav članic eno najpomembnejših. V razpravah so obravnavale tudi možnost prenosa dokaznega bremena na gospodarske subjekte. Vendar bi lahko takšna preobrnitev dokaznega bremena privedla do umika podjetij iz regij, v katerih obstaja tveganje prisilnega dela. Učinek na izkoreninjenje prisilnega dela bi bil omejen, možna pa bi bila nadaljnja marginalizacija MSP, ki nimajo možnosti oziroma imajo manjše možnosti za preusmeritev virov z območij z visokim tveganjem. Velika večina držav članic je menila, da bi bila sprejemljiva rešitev za to okrepitev vloge Evropske komisije v postopku preiskovanja in dokazovanja uporabe prisilnega dela.

d) Večja vloga Evropske komisije pri izvajanju in izvrševanju predlagane uredbe

16. V osnutku predloga je za Evropsko komisijo predvidena le podporna vloga pri izvajanju in izvrševanju predlagane uredbe, na primer izdajanje smernic o skrbnem pregledu v zvezi s prisilnim delom, vzpostavitev mreže Unije proti proizvodom, proizvedenim s prisilnim delom, in aktivno sodelovanje v njej ter opravljanje nalog, povezanih z zbirko podatkov o področjih tveganja prisilnega dela in proizvodov, ki so rezultat prisilnega dela. Da bi zagotovili dosledno izvrševanje prihodnje uredbe, so države članice pozvale k večji vlogi Komisije v celotnem procesu preiskovanja, odločanja in sodelovanja za umik proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom, s trga Unije in, na svetovni ravni, do odprave prisilnega dela. Razpravljale so tudi o vlogi Komisije kot vodilnega organa v tem procesu in o možnosti prenosa izvršilnih pooblastil na posebno agencijo. To vprašanje je osrednjega pomena za vse države članice in ga je treba dodatno obravnavati.

e) Poprava škode žrtvam prisilnega dela

17. Osnutek predloga je po svoji naravi prepoved proizvodov in ne zajema poprave škode žrtvam prisilnega dela. Države članice imajo različna mnenja glede tega, ali bi bilo treba popravo škode žrtvam vključiti v prihodnjo uredbo, saj bi lahko bili drugi predlogi, na primer direktiva o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti, primernejši za zagotavljanje finančnega nadomestila. V razpravah so obravnavale tudi vprašanje denarnih kazni in uporabo denarja, ki ga izterjajo pristojni organi, za popravo žrtvam prisilnega dela. Razprave o teh temah se bodo nadaljevale na prihodnjih sejah delovne skupine.

f) Jasne smernice za izvajanje

18. Vse države članice so izrazile resne pomisleke glede izvršljivosti osnutka predloga, med drugim zaradi dvomne razmejitve nalog med pristojnimi organi, organi za nadzor trga in carinskimi organi, nejasnega okvira za sodelovanje s tretjimi državami ter pravne odgovornosti ali kazni, ki se uporabljajo za neupoštevanje predvidenih pravil. Poudarile so, da so potrebna dodatna pojasnila in jasne smernice Komisije, da bi zagotovili enotno izvrševanje predlagane uredbe in vzpostavili enake konkurenčne pogoje za vse države članice in v celotni industriji. V zvezi s tem so poudarile tudi pomen omejevanja upravnega bremena in zmanjšanja negativnih učinkov na gospodarske subjekte.

g) Odstranjevanje proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom

19. V osnutku predloga je določeno, da se proizvodi, proizvedeni s prisilnim delom in ki so jih pristojni organi zavrnilo za sprostitev v prosti promet ali izvoz, odstranijo. V njem je zgolj navedeno, da bi bilo treba takšne proizvode odstraniti v skladu z nacionalnim pravom, skladnim s pravom Unije. Države članice so se strinjale, da bi bilo treba v prihodnji uredbi jasno določiti vse morebitne možnosti odstranjevanja, ki bi morale biti skladne s ciljem EU glede krožnega gospodarstva. Zavzele so se za doniranje kot prednostno možnost in recikliranje kot drugo možnost. Uničenje proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom, bi se lahko uporabilo kot skrajni ukrep. Države članice so tudi poudarile, da bi morale biti v doniranje vključene vse vrste proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom.

20. Prisilno delo, trgovina z ljudmi in suženjstvo so med najhujšimi oblikami izkoriščanja ljudi na sodobnih trgih dela. Čeprav so še posebno razširjene v neformalni ekonomiji, pa vse bolj prodirajo tudi v svetovne dobavne verige. Glede na te trende in njihov negativni vpliv na človekove pravice vas pozivamo, da izrazite svoja stališča o naslednjem vprašanju, s katerim naj bi dodatno spodbudili zadevne razprave:

Z namenom obravnave vprašanja proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom in ki se prodajajo na notranjem trgu Evropske unije, ali se na podlagi prvega kompromisnega besedila predsedstva zavzimate za večje ali manjše sodelovanje Komisije v vseh ali nekaterih fazah (zbiranje predloženih informacij, predhodna faza preiskave, preiskava, odločanje, izvajanje in sankcije) uredbe o prepovedi prisilnega dela?

21. Po mnenju predsedstva so v zadevnem pregledu uravnoteženo povzeta glavna vprašanja, o katerih se je razpravljalo med obravnavo predloga in prvega kompromisnega besedila predsedstva, zato bi ga lahko posredovali ministrom in ministricam za prihodnjo orientacijsko razpravo na seji Sveta za konkurenčnost 7. decembra 2023.

IV. SKLEPNA UGOTOVITEV

Svet za konkurenčnost naj se na seji 7. decembra 2023 seznani s tem dokumentom predsedstva.