



Bryssel den 1 december 2023
(OR. en)

16052/23

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0269(COD)**

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

NOT

från:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper I)
till:	Rådet
Föreg. dok. nr:	15495/23 REV2
Komm. dok. nr:	12711/22 + COR1
Ärende:	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad – Riktlinjedebatt

I. INLEDNING

1. Den 14 september 2022 förelade kommissionen rådet och Europaparlamentet ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad¹.

¹ Dok. 12711/22 + COR 1.

2. Förslaget syftar till att förbjuda produkter som tillverkats genom tvångsarbete, inbegripet tvångsarbete för barn, på Europeiska unionens (EU) marknad samt export av dessa produkter från EU. Förbudet omfattar alla produkter som helt eller delvis tillverkats genom tvångsarbete och gäller alla sektorer och företag.
3. Förslaget grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) (det ordinarie lagstiftningsförfarandet).
4. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén avgav sitt yttrande den 27 januari 2023².
5. I Europaparlamentet har utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd (IMCO) och utskottet för internationell handel (INTA) huvudansvaret. Maria Manuel LEITÃO-MARQUES (S&D, PT) och Rafaela SAMIRA (Renew, NL) utsågs till föredragande. IMCO- och INTA-utskotten antog sitt gemensamma betänkande den 16 oktober 2023. Europaparlamentet antog sitt förhandlingsmandat vid första behandlingen vid plenarsammanträdet den 8 november 2023.

II. ARBETET I RÅDETS FÖRBEREDANDE ORGAN

6. Behandlingen av förslaget i arbetsgruppen för konkurrenskraft och tillväxt inleddes den 18 november 2022 under det tjeckiska ordförandeskapet.
7. Ingen konsekvensbedömning åtföljde detta förslag. I stället offentliggjorde Europeiska kommissionen ett arbetsdokument³ med en sammanfattning av bland annat kommissionens samrådsstrategi för förslaget och dess resultat. Avsaknaden av en konsekvensbedömning av den föreslagna förordningen fick skarp kritik av många delegationer, eftersom förordningen förväntas få betydande ekonomiska, finansiella och sociala konsekvenser.

² EESC D/67/2023 – 27.1.2023.

³ Dok. 16174/22.

8. Vid de därpå följande åtta mötena, som hölls under det tjeckiska (två möten), det svenska (två möten) och det spanska (fem möten) ordförandeskapet, handlade diskussionerna i arbetsgruppen om mål, tillämpningsområde och bestämmelser avseende den övergripande tillämpningen av den föreslagna förordningen.
9. Med beaktande av resultatet av dessa möten och delegationernas skriftliga kommentarer utarbetade det spanska ordförandeskapet sin första kompromisstext⁴, som lades fram för arbetsgruppen den 21, 29 och 30 november 2023.
10. Diskussionerna på arbetsgruppsnivå har nått ett stadium där det förefaller lämpligt att lägga fram en översikt över de framsteg som hittills gjorts och uppmana ministrarna att, inför det kommande mötet i rådet (konkurrenskraft) den 7 december 2023, framföra sina synpunkter på det föreslagna förbudet mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionsmarknaden eller som exporteras från Europeiska unionen.

III. DE VIKTIGASTE POLITISKA FRÅGORNA

a) Syftet med den föreslagna förordningen och dess förenlighet med annan EU-lagstiftning

11. Det övergripande målet med den föreslagna förordningen, att bekämpa tvångsarbete, fick brett stöd av alla medlemsstater. Globalt sett är användningen av tvångsarbete fortfarande utbredd och drabbar omkring 27,6 miljoner människor världen över. I detta sammanhang uppmärksammade medlemsstaterna behovet av att rationalisera EU:s insatser när det gäller tvångsarbete och modernt slaveri genom att anpassa den föreslagna förordningen till både internationella standarder och befintlig EU-lagstiftning, särskilt direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och förordningen om avskogning.

⁴ Dok. 15455/23.

b) Tillämpningsområde och definitioner

12. Den föreslagna förordningen förbjuder utsläppande och tillhandahållande på samt export från EU-marknaden av alla produkter som tillverkats genom tvångsarbete. I förordningen definieras tvångsarbete genom hänvisning till en konvention från Internationella arbetsorganisationen (ILO) utan att dess moderna tillämpning vidareutvecklas. Ett antal medlemsstater avvisade definitionen som vag, föråldrad och alltför vid för en effektiv och ändamålsenlig tillämpning av den föreslagna förordningen. Vissa andra medlemsstater stödde användningen av en internationellt överenskommen definition för att säkerställa att den föreslagna förordningen överensstämmer med internationella regler (t.ex. WTO:s regler). Denna fråga kommer att diskuteras ytterligare och vidareutvecklas vid kommande möten i arbetsgruppen.
13. Det förbud mot produkter som kommissionen föreslår gäller oavsett om produkterna som tillverkats genom tvångsarbete är tillverkade inom EU, avsedda för import till eller export från EU. Det omfattar inte tillbakadragande av produkter som redan nått slutanvändarna på unionens marknad. Vissa medlemsstater uttryckte oro över att den föreslagna förordningens tillämpningsområde utan en definition av begreppet slutanvändare skulle kunna tolkas som att fler produkter omfattas. För att beakta dessa farhågor begränsades förordningens tillämpningsområde enligt ordförandeskapets nya kompromisstext genom att en definition av slutanvändare lades till i artikel 2.
14. Ytterligare diskussioner behövs om huruvida den föreslagna förordningens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta vissa tjänster.

c) Bevisbörda

15. Enligt utkastet till förslag kommer medlemsstaternas behöriga myndigheter att få i uppdrag att utreda om en ekonomisk aktör har agerat i strid med lagstiftningen genom att marknadsföra produkter som tillverkats genom tvångsarbete. Bevisbördan skulle således ligga hos de behöriga myndigheterna. Detta var en av de viktigaste frågor som bekymrade många medlemsstater. I diskussionerna tog de också upp möjligheten att överföra bevisbördan på de ekonomiska aktörerna. Omvänd bevisbörda på detta sätt kan dock leda till företags avståndstagande från regioner där tvångsarbete riskerar att förekomma. Det skulle ha en begränsad inverkan på avskaffandet av tvångsarbete och kan bidra till ytterligare marginalisering av små och medelstora företag som inte har några alternativ eller begränsade möjligheter att flytta inköpsverksamheten bort från högriskområden. En klar majoritet av medlemsstaterna ansåg att en rimlig lösning är att stärka kommissionens roll i arbetet med att undersöka och bevisa att tvångsarbete används.

d) Stärkande av Europeiska kommissionens roll vid genomförandet och kontrollen av efterlevnaden av den föreslagna förordningen

16. I utkastet till förslag föreskrivs endast en stödande roll för Europeiska kommissionen vid genomförandet och kontrollen av efterlevnaden av den föreslagna förordningen, såsom utfärdande av riktlinjer om tillbörlig aktsamhet i samband med tvångsarbete, inrättande av och aktivt deltagande i unionens nätverk mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete, utförande av uppgifter som rör en databas över områden och produkter med risk för tvångsarbete. För att säkerställa en konsekvent tillämpning av den framtida förordningen efterlyste medlemsstaterna ett stärkande av kommissionens roll under hela den undersöknings-, besluts- och samarbetsprocess som leder till att produkter som tillverkats genom tvångsarbete dras tillbaka från unionsmarknaden och, på global nivå, till avskaffandet av tvångsarbete. De diskuterade också kommissionens roll som huvudansvarig myndighet i denna process samt möjligheten att delegera efterlevnadsbefogenheter till ett särskilt organ. Denna fråga är av central betydelse för alla medlemsstater och måste utredas ytterligare.

e) Avhjälpande åtgärder för offren för tvångsarbete

17. Utkastet till förslag är till sin natur ett produktförbud och omfattar inga avhjälpande åtgärder till förmån för offren för tvångsarbete. Medlemsstaterna har olika uppfattningar om huruvida avhjälpande åtgärder för offer bör ingå i den framtida förordningen, eftersom andra förslag, såsom direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet, kan vara bättre lämpade för att tillhandahålla ekonomiska ersättning. Frågan om böter togs också upp till diskussion liksom användningen av pengar som drivits in av de behöriga myndigheterna för att åtgärda tvångsarbete. Diskussionerna om dessa ämnen kommer att fortsätta vid kommande möten i arbetsgruppen.

f) Tydliga riktlinjer för genomförandet

18. Samtliga medlemsstater hyste allvarliga tvivel om huruvida utkastet till förslag är verkställbart på grund av exempelvis den tvetydiga uppgiftsfördelningen mellan de behöriga myndigheterna, marknadskontrollmyndigheterna och tullmyndigheterna, den otydliga ramen för samarbete med tredjeländer, och rättsliga skyldigheter eller tillämpliga sanktioner vid bristande efterlevnad av de planerade reglerna. De betonade att ytterligare förtydliganden och tydlig vägledning från kommissionen behövs för att säkerställa en enhetlig tillämpning av den föreslagna förordningen och skapa lika villkor för alla medlemsstater och inom hela industrin. På denna punkt framhöll de också vikten av att begränsa den administrativa bördan och mildra de negativa konsekvenserna för ekonomiska aktörer.

g) Bortskaffande av produkter som tillverkats genom tvångsarbete

19. I utkastet till förslag föreskrivs bortskaffande av produkter som tillverkats genom tvångsarbete och som har vägrats fri omsättning eller export av de behöriga myndigheterna. Där anges att sådana produkter bör bortskaffas i enlighet med nationell lagstiftning som är förenlig med unionsrätten. Medlemsstaterna enades om att alla möjliga bortskaffningsalternativ tydligt bör anges i den framtida förordningen och uppfylla EU:s mål om en cirkulär ekonomi. De förespråkade donation som rekommenderat alternativ och återvinning som ett andra alternativ. Destruktion av produkter som tillverkats genom tvångsarbete kan användas som en sista utväg. Medlemsstaterna betonade också att donationer bör omfatta alla typer av produkter som tillverkats genom tvångsarbete.

20. Tvångsarbete, människohandel och slaveri hör till de värsta formerna av exploatering av människor på dagens arbetsmarknader. Även om de är särskilt förekommande i den informella ekonomin tränger de i allt högre grad in i de globala leveranskedjorna. Mot bakgrund av dessa tendenser och deras negativa konsekvenser för de mänskliga rättigheterna uppmanas ministrarna att framföra sina synpunkter på följande fråga för att ytterligare bidra till diskussionsämnena ovan:

Efterlyser ni att kommissionen deltar mer eller mindre i alla eller vissa faser (insamling av information, förundersökning, utredning, beslut, genomförande och sanktioner) i förordningen om förbud mot tvångsarbete i syfte att ta itu med frågan om produkter som tillverkats genom tvångsarbete och som säljs på Europeiska unionens inre marknad och på grundval av ordförandeskapets första kompromisstext?

21. Ordförandeskapet anser att översikten ovan ger en välavvägd sammanfattning av de huvudfrågor som diskuterats under behandlingen av både förslaget och ordförandeskapets första kompromisstext, och kan därför skickas vidare till ministernivå inför den kommande riktlinjedebatten i rådet (konkurrenskraft) den 7 december 2023.

IV. SLUTSATS

Rådet (konkurrenskraft) uppmanas att notera detta dokument från ordförandeskapet vid mötet den 7 december 2023.