



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

31. oktober 2022
2022 - 13787
otfruh

Forslag til forordning om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet, KOM (2022) 453.

Nyt notat.

1. Resume

Europa-Kommissionen har den 14. september 2022 fremsat et forslag til forordning om forbud mod produkter fremstillet med tvangsarbejde på EU-markedet (KOM (2022) 453). Forordningen supplerer eksisterende og kommende sektorspecifikke due diligenceregler samt det kommende horisontale direktiv om due diligence for bæredygtighed.

Forslaget har til formål at bekæmpe tvangsarbejde ved at forbyde produkter fremstillet ved brug af tvangsarbejde.

Forslaget vil forbyde, at produkter fremstillet helt eller delvist ved tvangsarbejde bringes i omsætning og gøres tilgængelige på det indre marked samt eksporteres. Forbuddet vil gælde både for EU-fremstillede produkter til indenlandsk forbrug samt importerede produkter. Det vil være op til medlemsstatens kompetente myndigheder at påvise, hvorvidt tvangsarbejde er blevet anvendt i forbindelse med fremstilling af et produkt, for at der kan udstedes et forbud. Udvælgelsen af tilsynet skal følge en risikobaseret tilgang i vurderingen af, hvorvidt der er en sandsynlighed for overtrædelse af forbuddet. Fastslår myndigheden, at et produkt er fremstillet ved brug af tvangsarbejde, må det ikke sælges i eller eksporteres fra EU og skal tilbagetrækkes fra det indre marked.

Regeringen anser eliminering af tvangsarbejde som en grundlæggende forpligtelse, som Danmark støtter fuldt op om, og som er en integreret del af den bæredygtige omstilling. På den baggrund støtter regeringen formålet med det nye forslag om et forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde.

Regeringen støtter, at der udarbejdes fælleseuropæiske regler for at ramme-sætte indsatsen ift. det indre marked mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde, idet problematikken går på tværs af landegrænser og værdikæder. Det

er vigtigt at undgå fragmenterede nationale regler og indsatser, og i stedet sikre klare fælles WTO-medholdelige regler, som de erhvervsdrivende kan navigere i, samt informationsdeling og effektiv, koordineret håndhævelse på tværs af medlemsstaterne.

2. Baggrund

Kommissionen præsenterede den 14. september 2022 sit forslag til forordning om forbud mod produkter fremstillet med tvangsarbejde på EU-markedet. Den danske sprogversion blev modtaget den 5. oktober 2022.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF-artikel 114 om harmonisering af det indre marked og artikel 207 om ensartede principper for den fælles handelspolitik. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF-artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Initiativet blev første gang bebudet af kommissionsformand Ursula von der Leyen i hendes tale om Unionens tilstand den 15. september 2021. De generelle elementer for forslaget blev fastlagt den 23. februar 2022 i Kommissionens *Meddelelse om anstændigt arbejde på verdensplan* (KOM (2022) 66) og skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til direktiv om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed (CSDDD) fremsat samme dag.

Ifølge EU-traktaterne er EU forpligtet til at fremme menneskerettighederne, herunder også arbejdstagerrettighederne bl.a. igennem forpligtelsen til at fremme anstændigt arbejde. Desuden forbyder EU's charter for grundlæggende rettigheder, art. 5. stk. 2, tvangsarbejde. Kommissionen har i den henseende meddelt, at forslaget til forordning om forbud mod produkter fremstillet ved brug af tvangsarbejde samt CSDDD er prioriteter på EU's menneskerettighedsdagsorden.

Forordningen skal bygge videre på eksisterende og allerede fremsatte horisontale og sektorspecifikke EU-initiativer om due diligence, herunder særligt direktivforslaget vedr. virksomheders due diligence for bæredygtighed (CSDDD) og direktivforslaget om virksomheders bæredygtighedsrapportering (CSRD). Derudover skal forordningen bygge på eksisterende og kommende horisontale systemer for udveksling af information i forbindelse med markedsovervågning og toldkontrol, herunder informations- og kommunikationssystemet for markedsovervågning (ICSMS), som er oprettet ved markedsovervågningsforordningen, og forordningsforslaget om en kvikskranke ("single window") på toldområdet.

3. Formål og indhold

Kommissionen begrundet nødvendigheden af forslaget med, at tvangsarbejde til trods for internationale forpligtelser om at udrydde tvangsarbejde inden 2030 (FN's Verdensmål) stadig er udbredt. Kommissionen fremhæver i sin begrundelse et estimat fra Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO), som vurderer, at der på globalt plan er 27,6 millioner mennesker, der befinder sig i en situation med tvangsarbejde.

Forslaget skal forbyde anbringelse og tilgængeliggørelse af produkter fremstillet ved brug af tvangsarbejde, herunder også børnearbejde, på EU-markedet samt eksport af sådanne produkter ud af EU. Forslaget omfatter alle produkter — både EU-fremstillede til indenlandsk forbrug samt importerede produkter, uden at være særligt rettet mod bestemte erhvervsdrivende, virksomheder eller erhvervsgræne.

Konkret betyder dette et forbud mod at bringe produkter i omsætning, tilgængeliggøre produkter på EU-markedet eller eksportere produkter ud af EU, hvor produktet i sin helhed er produceret ved tvangsarbejde, eller hvor dele af produktet er udvundet, høstet, produceret eller fremstillet ved tvangsarbejde, inklusive ifm. bearbejdning eller forarbejdning af produktet på noget stadie i leverandørkæden.

Anvendelsesområde

Idet formålet med forordningen er at forbyde alle produkter fremstillet ved tvangsarbejde, er alle erhvervsdrivende, uanset virksomhedsstørrelse eller type, som på det indre marked markedsfører, importerer eller eksporterer sådanne produkter, omfattet af reglerne. Forslaget omfatter dermed også produkter der indgår i eventuelle offentlige indkøb. Kommissionen er opmærksom på, at SMV'er ikke nødvendigvis har samme muligheder og ressourcer som de store virksomheder for så vidt angår egenkontrol af processer og værdikæder. Proportionalitetshensyn mht. SMV'er er derfor tænkt ind ifm. håndhævelsen ved, at myndigheder skal fokusere sin kontrol, hvor risikoen for tvangsarbejde er mest fremtrædende, og hvor man vil få størst gennemslagskraft. Kommissionen forventer, at dette hensyn vil resultere i en kontrol af de største virksomheder i de første led af EU-værdikæden fx importører, producenter og produktleverandører.

Risikobaseret tilsyn

Forslaget lægger op til, at medlemsstaternes kompetente myndigheder skal identificere potentielle overtrædelser af loven ved at følge en risikobaseret tilgang. Det vil sige, at myndigheden indledningsvis, og på baggrund af al tilgængelig information, skal vurdere, hvorvidt der er en sandsynlighed for, at en eller flere erhvervsdrivende overtræder reglerne. Information om erhvervsdrivendes potentielle overtrædelse af forbuddet kan komme i form af varsling fra fysiske og juridiske personer, Kommissionens database med

oversigt over risikoområder eller risikoprodukter, information og afgørelser fra andre medlemsstater eller information fra andre relevante myndigheder om, hvorvidt en erhvervsdrivende er omfattet af og udøver due diligence på tvangsarbejde i overensstemmelse med nationale- eller EU-due diligence-regler.

Den kompetente myndighed skal fokusere sin indledende undersøgelse på de erhvervsdrivende, der er involveret i de trin i værdikæden, der er så tæt som muligt på, hvor risikoen for tvangsarbejde sandsynligvis vil opstå. Forslaget omfatter alle varer uanset den erhvervsdrivendes størrelse, dog skal den kompetente myndighed i sin udvælgelse tage højde for de erhvervsdrivendes størrelse og økonomiske ressourcer, mængden af de pågældende produkter samt omfanget af formodet tvangsarbejde.

Finder den kompetente myndighed en begrundet mistanke om, at der kan være sket en overtrædelse af forbuddet, skal de foretage en undersøgelse af sagen. Konkluderes der på baggrund heraf, at der er tale om et produkt fremstillet ved brug af tvangsarbejde, vil den eller de pågældende involverede erhvervsdrivende blive pålagt at trække produktet tilbage og bortskaffe det.

Indledende fase af undersøgelse

En egentlig undersøgelse af forholdene indledes alene efter en vurdering af al tilgængelig information, herunder information fra den pågældende erhvervsdrivende. Den kompetente myndighed skal indledningsvist anmode den erhvervsdrivende, der er genstand for vurderingen, om at redegøre for dens due diligence-processer, dvs. foranstaltninger, der er truffet for at forebygge, afbøde eller standse risici for tvangsarbejde i den erhvervsdrivendes egen drift eller i værdikæden relateret til det pågældende produkt.

Due diligence i forbindelse med bæredygtighed er en metode, der kan reducere den erhvervsdrivendes risiko for, at tvangsarbejde kan forbindes med den erhvervsdrivendes egen drift eller værdikæde. Den erhvervsdrivendes due diligence kan være baseret på;

- a) gældende EU og national ret om due diligence samt regler om gennemsigtighed ifm. tvangsarbejde;
- b) retningslinjer fra kommissionen vedr. tvangsarbejde;
- c) internationale retningslinjer fx fra OECD, ILO eller FN;
- d) en hvilken som helst anden due diligence ifm. tvangsarbejde.

En effektiv implementering af due diligence vil kunne bidrage til afgørelsen af, hvorvidt den kompetente myndighed i sin indledende undersøgelse finder, at der er en begrundet mistanke for overtrædelse af forbuddet. Finder den kompetente myndighed, at den pågældende erhvervsdrivende har

foretaget due diligence på en måde, der minimerer, forebygger eller standser risici for tvangsarbejde, foretages der ikke en yderligere dybdegående undersøgelse af produkterne og den erhvervsdrivende.

Undersøgelse

I tilfælde, hvor der i den indledende fase af en undersøgelse fastslås en begrundet mistanke for overtrædelse af forbuddet, indleder den kompetente myndighed en undersøgelse af de pågældende produkter og den erhvervsdrivende. De eller den erhvervsdrivende, der er underlagt undersøgelsen, skal informeres om, at der indledes en undersøgelse, baggrunden herfor, hvilke produkter det angår samt muligheden for at indsende yderligere information, som kan oplyse sagen. Erhvervsdrivende er forpligtet til at indsende enhver relevant information, herunder information om producent og leverandørforhold ved direkte anmodning fra den kompetente myndighed.

Ud over information fra den indledende undersøgelse samt fra de pågældende erhvervsdrivende har den kompetente myndighed mulighed for at foretage nødvendig kontrol og inspektion, herunder undersøgelser i tredjelande, såfremt der er indhentet godkendelse fra den pågældende erhvervsdrivende, og de udenlandske myndigheder ikke gør indsigelser efter en officiel underrettelse.

Det er op til den kompetente myndighed at bevise, at tvangsarbejde har fundet sted ifm. fremstilling af produkterne. Kan myndigheden bevise, at der er tale om en overtrædelse af forbuddet, skal der vedtages afgørelse om:

1. forbud mod at gøre produkterne tilgængelige på det indre marked samt eksportforbud;
2. påbud om tilbagetrækning af produkterne på det indre marked (gælder ikke tilbagekaldelse af produkter fra forbrugeren), samt
3. påbud om at destruere produkterne jf. EU -og nationale regler.

Fastslår den kompetente myndighed, at et produkt er fremstillet ved brug af tvangsarbejde, må det ikke sælges i EU eller eksporteres fra EU. Er produktet allerede på markedet, vil den pågældende erhvervsdrivende blive påkrævet at trække det tilbage. Den erhvervsdrivende vil også blive påkrævet at bortskaffe produktet og dække omkostningerne forbundet herved. Konsekvenserne af afgørelsen forventes af Kommissionen at have en afskrækkende virkning og fungere som incitament for de erhvervsdrivende til at overholde loven. Følger en erhvervsdrivende ikke en beslutning i henhold til denne forordning, vil denne blive underlagt sanktioner i henhold til national lovgivning.

Den kompetente myndighed har også mulighed for at fastslå en overtrædelse af forbuddet i tilfælde, hvor det ikke er muligt at indhente information

direkte fra den pågældende erhvervsdrivende. Overtrædelsen skal i sådanne tilfælde fastslås på baggrund af al anden tilgængelig information.

Hvor den kompetente myndighed ikke kan bevise, at tvangsarbejde har fundet sted ifm. fremstilling af produktet, afsluttes undersøgelsen. Enhver afgørelse af en stats kompetente myndighed skal anerkendes og håndhæves af de øvrige medlemsstaters kompetente myndigheder. Kompetente myndigheder skal koordinere med nationale arbejdstilsyn og retlige og retshåndhævende myndigheder.

Oplysninger modtaget ifm. undersøgelser skal ved anmodning behandles fortroligt. En ikke-fortrolig opsummering af informationen skal vedlægges anmodningen. Mulighed for fortrolighed hindrer ikke Kommissionen i at offentliggøre generelle oplysninger om sagen, såfremt oplysningerne ikke afslører anmoders identitet.

Toldkontrol

Afgørelser om overtrædelser af forbuddet skal af de kompetente myndigheder kommunikeres til toldmyndighederne, som skal kontrollere varerne ved grænsen. Kontrolforanstaltningerne er opdelt i suspension, beslutning om overgang til fri omsætning og bortskaffelse.

Identificerer toldmyndigheden et produkt, som kan være omfattet af en afgørelse, suspenderes produktet, og den relevante kompetente myndighed underrettes herom. Bekræfter den kompetente myndighed, at produktet er fremstillet ved brug af tvangsarbejde, afvises frigivelse til fri omsætning, og produktet skal herefter bortskaffes. Bekræftelsen af den kompetente myndighed skal ske inden fire arbejdsdage, og skal umiddelbart kommunikeres ud igennem den eksisterende kommunikationsplatform ICSMS¹. Afvises det, at produktet er fremstillet ved tvangsarbejde, eller overholder den kompetente myndighed ikke fristen på fire arbejdsdage, overgår produktet til fri omsætning. Ved letfordærlige produkter er fristen to dage.

Informationssystem og samarbejde på tværs af medlemsstater

Kompetente myndigheder, toldmyndigheder og Kommissionen skal have adgang til ICSMS. Toldmyndighederne benytter ICSMS til kommunikation indtil Kommissionen har forbundet de nationale *Single Window Environments for told* med ICSMS via EU CSW-CERTEX.

I tilfælde, hvor to eller flere medlemsstater indleder undersøgelser af de samme produkter eller de samme erhvervsdrivende, vil den ledende myndighed være den, der først informerede herom i ICSMS til Kommissionen

¹ *Information and Communication System on Market Surveillance* er en indberetnings- og kommunikationsplatform til markedsovervågning på det indre marked

og de kompetente myndigheder i de øvrige medlemsstater. Inden indledning af en undersøgelse skal myndigheden – via ICSMS – kontrollere, om andre myndigheder undersøger det samme produkt eller den samme erhvervsdrivende. Hvor der er identificeret en ledende myndighed, skal de øvrige myndigheder dele al relevant materiale med den ledende myndighed samt undgå at starte en separat undersøgelse.

Koordination og samarbejde mellem medlemsstaterne struktureres derudover ved oprettelse af et *EU-netværk mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde*. Netværket skal være repræsenteret af de kompetente myndigheder og Kommissionen. Toldmyndighederne inddrages alene ved behov.

Netværkets overordnede formål er at strømline medlemsstaternes håndhævelse af forordningen.

Database og vejledning

Kommissionen skal yde vejledning til de erhvervsdrivende, bl.a. ved at oprette en database med oversigt over produkter og geografiske områder, hvor der er risiko for tvangsarbejde. Databasen skal være offentlig tilgængelig inden for 24 måneder efter forordningens ikrafttrædelse. Kommissionen skal også udvikle en due diligence-vejledning med fokus på risiko for tvangsarbejde samt oprette en liste over offentligt tilgængelig information, der er relevant i forbindelse med offentlige myndigheders gennemførelse af forordningen.

Forslaget har finansiell virkning for EU-budgettet for samlet ca. 9 mio. euro i den igangværende flerårige finansielle ramme (MFF). Forslagets finansielle konsekvenser for EU-budgettet vil blive dækket af de disponible ressourcer i den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 via omprioritering. Omprioriteringen sker primært inden for indre marked-programmet under budgetkategori 1 og Eksterne handelsforbindelser og bistand til handel under budgetkategori 6, hvor der i alt vil blive omfordelt midler for ca. 4,3 mio. euro til forslaget i perioden 2024-2027. Herudover vil der under budgetkategori 7 blive omfordelt ca. 4,7 mio. euro til administrationsudgifter. Idet finansieringen findes via omprioritering, er der ikke merudgifter for Danmark over EU-budgettet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse. Forordningen skal behandles i udvalget for det indre marked (IMCO). Der er endnu ikke udpeget en rapporteur.

Europa-Parlamentet vedtog den 9. juni 2022 en resolution (2022/2611(RSP)) om et nyt handelsinstrument til at forbyde produkter fremstillet ved tvangsarbejde.

Af resolutionen fremgår, at et forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde anses som en politisk prioritet for Europa-Parlamentet såvel som EU som helhed. Der opfordres derfor til, at der bliver indført et nyt WTO-kompatibelt handelsinstrument, som kan supplere de due diligence-forpligtelserne for virksomheder ved at forbyde import og eksport af produkter fremstillet eller transporteret ved tvangsarbejde. Der opfordres ligeledes til, at det nye forslag baseres på bedste praksis i lande med lignende lovgivning som USA og Canada.

Europa-Parlamentet anerkender derudover, at et forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde ikke kan stå alene, da det ikke vil være tilstrækkeligt til at udrydde eller tackle de grundlæggende årsager til tvangsarbejde. På baggrund heraf bør EU derfor også fokusere på dialog med lande uden for EU, yde teknisk bistand og kapacitetsopbygge samt bevidstgøre om det globale problem. Det påpeges derudover, at EU bør arbejde aktivt på multilateralt plan mhp. at finde kollektive løsninger samtidigt som der bør arbejdes videre på at styrke udbredelsen af ansvarlig virksomhedsadfærd herunder ved indførelse af obligatoriske due diligence-regler.

I resolutionen understreges også behovet for teknisk støtte til at sikre, at virksomheder – særligt SMV'er – efterlever de nye regler samt udvikling af retningslinjer for, hvordan tvangsarbejde kan identificeres i leverandørkæden. Europa-Parlamentet opfordrer endelig til, at der udarbejdes en konsekvensanalyse, og at Kommissionen i sit forslag indarbejder krav om genoprejsning til ofre for tvangsarbejde.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at det er nødvendigt med fælles europæisk lovgivning om forbud mod produkter fremstillet med tvangsarbejde for at sikre en stærk og ensartet håndhævelse på området og for at sikre den fri bevægelighed af varer på det indre marked. Vedtager medlemsstaterne nationale love på området, er der ifølge Kommissionen risiko for, at reglerne vil afvige fra hinanden og dermed føre til risiko for en fragmentering af det indre marked. Det følger heraf, at afvigelser i medlemsstaternes lovgivninger, for så vidt angår anbringelse og tilgængeliggørelse af produkter fremstillet med tvangsarbejde på landes nationale markeder, kan risikere at skabe forvridninger på det indre marked såvel som ubegrundede barrierer for produktets fri bevægelighed.

Kommissionen fremhæver, at risici forbundet med tvangsarbejde i de erhvervsdrivendes værdikæder ofte har virkninger på tværs af landegrænser

og kan række ind i flere EU-medlemsstater og/eller tredjelande. Dette understreger ifølge Kommissionen behovet for en fælles tilgang på tværs af EU med retssikkerhed og lige konkurrencevilkår for erhvervsdrivende, der opererer på tværs af det indre marked og uden for grænserne.

Kommissionen anslår, at medlemsstaters nationale lovgivning på området ikke vil være tilstrækkelige eller effektive i forhold til at håndhæve loven, og at selve formålet bag lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opnås ved lovgivning og håndhævelse på medlemsstatsniveau. Er håndhævelsen mindre stringent i nogle dele af EU, skabes der svage områder, som ikke kan beskytte de offentlige interesser, og der skabes urimelige handelsbetingelser. Kommissionen anslår således, at håndhævelsesindsatsen skal være ensartet i hele EU for at få den ønskede effekt.

Regeringens vurdering

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Straffelovens § 262 a

Menneskehandel herunder, menneskehandel til tvangsarbejde er efter omstændighederne strafbart, jf. straffelovens § 262 a, og straffes med fængsel indtil ti år. Menneskehandel er i straffelovens § 262 a defineret i tråd med FN's Palermoprotokol, og strafferammen er fastsat i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. Derudover er menneskeudnyttelse efter omstændigheder strafbart efter straffelovens § 262 b, hvorefter den, der ved udnyttelse af bl.a. en persons betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager vedkommende til arbejde under åbenlyst urimelige forhold straffes med fængsel indtil 6 år.

OECD's Retningslinjer for Multinationale Virksomheder

Den danske stat har tilsluttet sig OECD's Retningslinjer for Multinationale Virksomheder. I medfør af disse retningslinjer har Danmark oprettet en mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd, der kan behandle klager vedrørende overtrædelser af OECD's retningslinjer, herunder sager vedrørende tvangsarbejde i virksomheders egen drift eller i værdikæden. Overtrædelserne skal være begået i Danmark eller af danske offentlige eller private virksomheder, myndigheder, organisationer eller deres forretningsforbindelser. Finder Mæglings- og klageinstitutionen, at der er sket overtrædelse, kan institutionen alene udtale kritik af den indklagede.

Internationale forpligtelser

Danmark har ratificeret ILO konventionerne 29, 105 og senest i 2018 Protokollen til Konvention nr. 29 angående tvunget eller pligtmæssigt arbejde. Hensigten med ILO's protokol er at afhjælpe mangler i gennemførelsen af konvention nr. 29 og at gøre fremskridt, når det gælder at forebygge tvunget eller pligtmæssigt arbejde, herunder menneskehandel til tvangsarbejde samt at beskytte og yde erstatning til ofre for tvangsarbejde.

Idet konvention nr. 29 allerede i 1932 blev ratificeret, er denne for lang tid siden gennemført i dansk lovgivning. Gennemførelsen har især været knyttet op omkring kriminaliseringen af tvangsarbejde.

Sidenhen er indsatsen mod tvangsarbejde blevet suppleret af handlingsplaner til bekæmpelse af menneskehandel.

Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel

Den danske indsats til bekæmpelse af menneskehandel, herunder menneskehandel til tvangsarbejde, har siden 2002 været forankret i tværministerielle handlingsplaner. Den nuværende handlingsplan gælder for 2022-2025. Center mod Menneskehandel (CMM), som blev etableret i 2007, giver tilbud om bistand og støtte til ofre for menneskehandel i Danmark. Derudover indsamler og formidler CMM viden og data om menneskehandel både til relevante aktører og den bredere offentlighed samt tilbyder opkvalificering af relevante aktører.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes at indebære lovgivningsmæssige konsekvenser. En vedtagelse af forslaget vil forventeligt stille krav om etablering af en eller flere kompetente myndigheder ved lov, der skal have de nødvendige beføjelser til at udføre undersøgelser, dele oplysninger med andre kompetente myndigheder og toldmyndigheder i EU samt udstede sanktioner ved overtrædelser af forbuddet.

Der kan være love fra andre ministerområder, som endnu ikke er blevet identificeret, der vil blive påvirket af forordningen.

Økonomiske konsekvenser

Der foreligger ingen konsekvensanalyse bag forslaget. Kommissionen begrundet dette med, at tvangsarbejde er et problem, som kræver umiddelbar handling, hvorfor der ikke har været tid til at udarbejde en konsekvensanalyse. Information fra konsekvensanalyserne fra hhv. direktivforslaget om due diligence for bæredygtighed og initiativet vedrørende bæredygtige produkter har dog været med til at danne grundlag for udviklingen af dette forslag. Analysen og dokumentationen vil blive præsenteret i et arbejdsdokument inden for tre måneder efter forslagets offentliggørelse.

Det forventes, at forslaget vil medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser, idet etablering og drift af en eller flere nationale tilsynsmyndighed(er) til at sikre håndhævelse af forordningen vil kræve ressourcer. Der vil være udgifter forbundet med håndhævelsen af forordningen hos den eller de myndigheder, der udpeges til kompetente myndigheder, samt hos andre myndigheder, der på anden vis inddrages i indsatsen, herunder toldmyndighederne, der med forslaget må forventes at få en øget toldkontrol-opgave. Det kan desuden være behov for it-udvikling i Skatteforvaltningen. Skatteforvaltningen gennemfører i øjeblikket en række store, komplekse it-udviklingsprojekter, som særligt frem mod udgangen af 2024 lægger beslag på Skatteforvaltningens it-udviklingskapacitet. It-understøttelsen skal derfor prioriteres sammen med andre højt prioriterede it-udviklingsopgaver i Skatteforvaltningen. Rammerne herfor forventes fastsat i forbindelse med en forventet kommende flerårsaftale for skattevæsenet.

Medlemsstaterne skal sikre, at de nationale kompetente myndigheder tildeles tilstrækkelige beføjelser og ressourcer, hvilket vurderes at indebære fagspecifik ekspertise. Derudover vil det kræve ressourcer i forhold til etableringen og understøttelse af det europæiske netværk for tilsynsførende myndigheder, hvor hvert medlemsland skal udpege repræsentanter, ligesom den kompetente myndighed skal besvare henvendelser fra andre tilsynsmyndigheder. Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Forordningsforslaget vurderes umiddelbart ikke at medføre væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Forordningsforslaget kan dog potentielt medføre indirekte erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af adfærdsvirkninger for danske virksomheder. De indirekte konsekvenser består i, at forordningsforslaget kan tilskynde flere virksomheder til at iværksætte due diligence-processer uden at stille direkte krav herom. Endvidere vil Kommissionen udstede retningslinjer om due diligence-processer fsva. tvangsarbejde jf. forordningsforslagets artikel 23 a. Det bemærkes, at udstedelsen af disse retningslinjer potentielt kan medføre administrative konsekvenser, hvis retningslinjerne forventes at have en direkte indflydelse på danske virksomheders indførelse af due diligence-processer.

Det bemærkes derudover, at Kommissionen i artikel 16, stk. 1 bemyndiges til at udstede delegerede retsakter med det formål at give toldmyndighederne mulighed for at indhente oplysninger om særlige produkter og produktkategorier ved import og eksport fra EU. I medfør af artikel 16, stk. 3 bemyndiges Kommissionen derudover til at fastsætte, hvilke informationer

der kobler sig til førnævnte mulighed via gennemførelsesretsakter. Det vurderes, at bemyndigelsesbestemmelserne kan medføre administrative konsekvenser for danske virksomhederne idet, de kan blive pålagt at skulle indsende, og potentielt indhente, oplysninger om udvalgte produkter til toldmyndighederne.

Det er ikke muligt at kvantificere de potentielle administrative konsekvenser på nuværende tidspunkt, da produkterne og produktkategorierne, for hvilke kravene gør sig gældende, ikke kendes før udmøntende delegerede retsakter udstedes. Dermed vides det ikke, hvor mange danske virksomheder der forventes omfattet af oplysningskravene, samt for hvor mange produkter kravene vil gøre sig gældende. Samtidig vides det ikke, hvilke oplysninger de omfattede virksomheder kan blive pålagt at indsende, og evt. indsamle, før udmøntende gennemførelsesretsakter udstedes. Derfor kan det forventede tidsforbrug ved efterlevelse af oplysningskravene heller ikke estimeres på nuværende tidspunkt.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Meddelelsen har været sendt i høring den 23. september 2022 i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål samt i Handelspolitisk Specialudvalg med frist for bemærkninger den 10. oktober 2022.

Der er indkommet høringssvar fra Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Metal, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Institut for Menneskerettigheder, Landbrug og Fødevarer, Tekniq Arbejdsgiverne, Tænketanken Europa og Amnesty International Danmark. Amnesty International Danmark har henvist til den europæiske NGO-koalition ECCJ's udtalelse af 11. oktober 2022 som værende Amnesty International Danmarks høringssvar.

Generelle bemærkninger

Generelt bakker høringsspartnerne op om formålet med forslaget til forordningen og hilser det velkomment. Der lægges samtidigt vægt på, at der skal sikres sammenhæng med øvrig relateret EU-lovgivning, særligt det kommende direktiv om virksomheders due diligence for bæredygtighed (CSDDD), og der opfordres bredt til, at ny lovgivning i videst muligt omfang lægger sig op ad CSDDD.

Dansk Erhverv påpeger, at der allerede er målrettede initiativer på vej for effektivt at adressere det overordnede formål om at undgå tvangsarbejde i værdi- og leverandørkæder.

Amnesty International Danmark hilser forslaget velkomment, men mener forslagets overordnede formål bør ændres til at sikre genoprejsning til tvangsarbejdere, samt at forslagets undersøgelsesprocesser tager udgangspunkt i arbejdernes behov.

Fagbevægelsens Hovedorganisation er positive overfor, at forslaget giver fagforeningerne en vigtig rolle i forbindelse med identificering og varsling af myndigheder om varer fremstillet med tvangsarbejde.

Dansk Metal finder det nødvendigt, at der kommer lovgivning der har til formål at forbedre vilkårene for lønmodtagere globalt, og hilser derfor forslaget velkomment.

Dansk Erhverv, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Industri, Landbrug og Fødevarer og Amnesty International Danmark lægger vægt på, at der skal sikres sammenhæng med øvrig relateret EU-lovgivning. Dansk Industri, Tekniq Arbejdsgiverne fremhæver, at en fælles og ensartet EU-lovgivning vedr. et forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde vil skabe klarhed for både myndigheder og virksomheder om, hvad gældende regler er.

Tænketanken Europa finder det afgørende, at der kan gribes ind over for anvendelse af tvangsarbejde i global handel inklusiv import til EU markedet.

Anvendelsesområde

Tekniq Arbejdsgiverne understreger, at der er behov for, at det i de bebudede retningslinjer fra Kommissionen fremgår klart og tydeligt, hvor langt ud i værdikæden virksomhederne skal have sikret sig mod, at tvangsarbejde har fundet sted. Dansk Industri opfordrer i denne henseende til, at forslaget anvender termen "forsynings- og leverandørkæder" og afholder sig fra at bruge "værdikæder," da brugen af ordet værdikæder kan føre til krav om forhold, som er uden for virksomhedernes indflydelse.

Institut for Menneskerettigheder fremhæver, at anvendelsesområdet for CSDDD og nærværende forslag ikke er det samme, hvorfor overholdelse af due diligence-forpligtelsen jf. CSDDD ikke nødvendigvis betyder overholdelse af forordningen om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde.

Dansk Erhverv bemærker, at forordningen ikke indeholder et ansvar for onlinemarkedspladser, hvilket skaber en risiko for, at europæiske importører kan omstille sin forretningsmodel til at være en onlinemarkedsplads, og dermed undgå ansvaret om at sikre overholdelse af forbuddet. Dansk Er-

hverv opfordrer derfor til, at onlinemarkedspladser, der formidler produkter mellem sælgere eller fabrikanter i tredjelande til EU-forbrugere, bliver forpligtet på lige linje som traditionelle importører.

Landbrug og Fødevarer bemærker, at der er sandsynligt, at SMV'er vil blive ramt uforholdsmæssigt hårdt af forslaget krav, idet disse virksomheder har færre ressourcer til at håndtere due diligence-procedure. Landbrug og Fødevarer foreslår derfor, at dette kan afhjælpes ved at sikre en lettere håndhævelse af SMV'er samt klar og tydelig vejledning. Dansk Industri og Tekniq Arbejdsgiverne fremhæver ligeledes, at SMV'er allerede inden for den nuværende lovgivning gør et stort arbejde med at følge nye krav og standarder for området, og at det med dette forslag er vigtigt med retningslinjer og foranstaltninger, der støtter SMV'er med begrænsede ressourcer.

Håndhævelse

Dansk Industri er positive over for EU-Kommissionens opmærksomhed på risikoen for uensartet håndhævelse på tværs af nationale myndigheder og forslaget til at imødegå denne risiko ved bl.a. at oprette et netværk samt facilitere samarbejde mellem medlemsstaters myndigheder. Dansk Industri fremhæver i forlængelse heraf behovet for at allokere tilstrækkelige ressourcer til myndighedernes håndhævelse af lovgivningen. Landbrug og Fødevarer henleder ligeledes opmærksomhed på vigtigheden af en fuldstændig ensartet håndhævelse af forordningen for at undgå ulige konkurrencevilkår og risikoen for "varedumping" i medlemsstater med svag håndhævelse.

Institut for Menneskerettigheder foreslår at udvide kompetente myndigheders beføjelser til også at kunne pålægge virksomheder at indføre korrigerende tiltag, såkaldte "corrective actions," der vil sikre adgang til genoprejsning for tvangsarbejdere. Dette vil ifølge Institut for Menneskerettigheder være i overensstemmelse med FN's Vejledende Principper for Menneskerettigheder og Erhvervsliv. Amnesty International Danmark fremhæver også vigtigheden af at sikre genoprejsning, hvilket bør – sammen med fokus på faktiske og potentielle ofre for tvangsarbejdes interesser – være en central del af forslaget formål.

Institut for Menneskerettigheder og Amnesty International Danmark bemærker, at det hviler en stor bevisbyrde på kompetente myndigheder i forhold til at undersøge og bevise, at varer er blevet produceret ved tvangsarbejde. Institut for Menneskerettigheder foreslår, at bevisbyrden skal ligge hos virksomhederne.

Landbrug og Fødevarer bemærker, at der står uklart, hvordan toldmyndighederne skal kunne undersøge evt. indhold af tvangsarbejde i varer, der krydser grænser, og fremhæver, at dette ikke må føre til, at bevisbyrden

overvæltet på den økonomiske operatør, da de selv vil få svært ved fuldstændigt at dokumentere, at der ikke er anvendt tvangsarbejde et givent sted tilbage i værdikæden.

Tænketanken Europa bemærker, at der må tilstræbes en ordning, hvor et forbud mod import af produkter fremstillet ved tvangsarbejde gennemføres på en ensartet måde i alle medlemslande, så der ikke anvendes lempeligere regler i visse lande, hvilket vil medføre mangelfuld opfyldelse af forbuddet samt ulige konkurrencevilkår for virksomhederne. Dette indebærer, at medlemslandenes regeringer i samarbejde med Kommissionen må udarbejde negativlister til virksomhederne over de lande/regioner samt produkter, hvor der er reel risiko for, at tvangsarbejde er anvendt.

Undersøgelser og vurdering af due diligence

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at der ikke fremgår af forslaget, hvordan myndigheder skal vurdere en virksomheds due diligence-procedurer, hvad konsekvenserne af bestræbelserne er, eller hvordan myndighederne overvåger forholdene for arbejdstagere.

Amnesty International Danmark understreger, at udført due diligence ikke må kunne bruges som argumentation imod, at der indledes en undersøgelse af produkterne, dog kan due diligence-procedurer påvise virksomheders håndtering af tvangsarbejde, herunder genoprejsning og korrigerende tiltag.

Tilbagetrækning af produkter

Landbrug og Fødevarer mener ikke, det giver mening at bruge tilbagetrækning som sanktion, når det er selve processen i forbindelse med produktets fremkomst, der er problematisk, og ikke produktet i sig selv. Sanktionsformen vil ifølge Landbrug og Fødevarer potentielt være omkostningsfuld for både myndigheder og virksomheder, herunder også private aktører som ikke har brudt loven, og vil føre til ressourcspild, da tilbagetrækningen i de fleste tilfælde vil medføre dette.

Institut for Menneskerettigheder fremhæver, at det er uklart, hvorvidt varer kan indføres på EU-markedet efter en tilbagetrækning, hvis det kan påvises, at risikoen for tvangsarbejde er elimineret. Det er ifølge Institut for Menneskerettigheder også uklart, hvordan en virksomhed skal påvise dette, eller hvordan myndigheden kan føre tilsyn. Institut for Menneskerettigheder finder desuden, at forslaget ikke blot bør søge at udelukke varer fra EU-markedet, men også adressere forekomsten af tvangsarbejde i globale værdikæder ved at tilskynde importører til at samarbejde med deres leverandører om at forebygge tilfælde af tvangsarbejde og forbedre vilkår for tvangsarbejdere.

Amnesty International Danmark opfordrer til at finde alternativer til destruktion af tilbageholdte varer samt implementere en suspensionsperiode indtil en endelig afgørelse om produkterne er truffet.

Forenelighed med WTO-regler

Dansk Industri og Landbrug og Fødevarer understreger, at det er vigtigt forordningen er kompatibel med WTO's regler. Landbrug og Fødevarer påpeger, at der kan være en risiko for, at enkelte tredjelande vil vurdere forslaget som et protektionistisk tiltag fra EU.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke konkrete oplysninger om andre landes holdninger til selve forslaget. EU-landene ventes generelt at støtte formålet med forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen anser eliminering af tvangsarbejde som en grundlæggende forpligtelse, som Danmark støtter fuldt op om, og som en integreret del af den bæredygtige omstilling. På den baggrund støtter regeringen formålet med det nye forslag om et forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde.

Regeringen støtter, at der udarbejdes fælleseuropæiske regler for at rammesætte indsatsen ift. det indre marked mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde, idet problematikken går på tværs af landegrænser og værdikæder. Det er vigtigt at undgå fragmenterede nationale regler og indsatser og i stedet sikre klare fælles WTO-medholdelige regler, som de erhvervsdrivende kan navigere i, samt informationsdeling og effektiv, koordineret håndhævelse på tværs af medlemsstater. Herudover er det vigtigt, at forordningen er reel administrerbar for alle de involverede myndigheder.

Regeringen finder det essentielt, at Kommissionen ifm. forhandlingen af forslaget fremlægger en konsekvensanalyse for forslaget, således forslaget kan blive behandlet på et oplyst grundlag.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.