

Enheten för hållbarhet och
utvecklingssamarbete
Karolina Zurek

YTTRANDE
2022-12-15 Dnr 2022/01840-2

Utrikesdepartementet

Kommerskollegiums svar på remiss av Europeiska kommissionens förslag till förordning om förbud mot produkter som producerats genom tvångsarbete

Er referens UD2022/14873

1 Sammanfattning

Vi stödjer förslaget målsättning, att begränsa förekomsten av tvångsarbete i globala värdekedjor. Vi konstaterar dock att förslaget saknar en konsekvensanalys som synliggör förslaget potentiella handels- och hållbarhetspåverkan samt kostnader för genomförande för EU-medlemsländer, producerande länder och handlande företag. Vi föreslår att en sådan analys efterfrågas. Vi har även ett antal synpunkter på utformningen av förslaget som redovisas nedan.

2 Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Vårt uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

3 Om förslaget

I september 2022 publicerade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete, COM(2022)453 final.

Syftet med förslaget är att förbjuda produkter som är helt eller delvis tillverkade, producerade, skördade eller utvunna genom tvångsarbete på EU marknaden oavsett om de tillverkats inom EU, importerats till EU

eller ska exporteras från EU. Definitionen av tvångsarbete bygger på ILO:s definition enligt konventionen nr 29 och nr 105. Enligt ILO:s uppskattning är 27,6 miljoner människor idag offer för tvångsarbete på global nivå.

4 Kommerskollegiums synpunkter

4.1 Generella synpunkter

Kommissionens har åtagit sig att främja och skydda mänskliga rättigheter i enlighet med EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024,¹ och FN:s Agenda 2030. Det här förslaget bidrar till att genomföra det åtagandet. Det kompletterar befintliga övergripande och sektorspecifika EU-initiativ, särskild om företagens skyldighet att iakttä tillbörlig aktsamhet i fråga om hållbarhet samt deras skyldighet att hållbarhetsrapportera. Tvångsarbete är ett grovt brott mot mänskliga rättigheter och bör bekämpas. Företag som använder tvångsarbete i sin värdekedja får orättvisa fördelar vilket snedvrider konkurrensen. Därför stödjer vi målsättningen med förslaget.

För att säkerställa enhetlig reglering och efterlevnad på detta område och för att undvika snedvridningar av den inre marknaden, anser vi även att det är legitimt att en sådan lagstiftning antas på EU-nivå. Förslaget kompletterar EU:s tidigare handelspolitiska åtgärder som syftar till att hantera handelns hållbarhetskONSEKVENSER, särskilt kapitel om handel och hållbar utveckling (TSD kapitel) i EU:s frihandelsavtal. EU:s unilaterala autonoma regler som hanterar olika aspekter av handelns påverkan, som konfliktmineraler, avskogning och tvångsarbete, kan ses som ett komplement till befintliga åtgärder i TSD kapitel. Till skillnad från frihandelsavtal, kan de unilaterala autonoma reglerna dessutom tillämpas universellt mot alla handelspartners och är teoretiskt sett bättre anpassade för att hantera globala utmaningar.

Förslaget hanterar produktionsmetoder i andra länder och exemplifierar ett nytt sätt att reglera handelns hållbarhetskONSEKVENSER. Metoden är oprövad och det finns möjliga kontroverser kring dess förenlighet med WTO-reglerna. Därför är det problematiskt att kommissionen har avstått från att genomföra en konsekvensbedömning. Det är värt att påpeka att kommissionen därigenom frångått sina egna riktlinjer för bättre lagstiftning. Vi anser att kommissionen bör genomföra en gedigen konsekvensanalys för att synliggöra potentiella konsekvenser av förslaget. Konsekvensanalysen bör inkludera kostnader för att genomföra

¹ EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020-2024

förslaget, för EU-medlemsländer, producerande länder och handlande företag.

Idag finns det flera instrument för att hantera handelns hållbarhetspåverkan som överlappar varandra. Samtidigt lanserar kommissionen många nya initiativ som ökar krav på handlande företag (exempelvis förslag till direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet, avskogningsförslaget, TSD-reformen med flera). Konsekvensanalys är nödvändig ur flera perspektiv. Dels för att kunna uppskatta de sammanvägda effekterna på enskilda handlande företag, dels för att bättre förstå hur olika globala värdekedjor påverkas och inte minst för att säkerställa samstämmighet mellan parallella initiativ.

4.2 Specifika synpunkter på förslaget

4.2.1 Risk för minskad förutsägbarhet för företag om vilka regler som gäller vid handel

Det är komplicerat att göra en helhetsbedömning av förslaget i sak eftersom det snarast tillhandahåller ett ramverk. En stor del av substansen avses att behandlas i delegerade akter (Artikel 7.2, Artikel 16.1 och 16.3, Artikel 2.7) riktlinjer (Artikel 23 a-e) eller databaser (Artikel 11) som kommissionen ska ta fram senare. Frågor om behöriga myndigheters genomförande av förordningen inklusive riskindikatorer för tvångsarbete, beslutets innehåll, sammanställning av risker i specifika geografiska områden och specifika produkter lämnas till exempel över till senare processer. Detta skapar en viss osäkerhet kring tillämpningen av förslagna regler, särskilt när det gäller grunder för bedömningar i enskilda fall. För handlade företag innebär denna typ av osäkerhet ett problem eftersom den minskar förutsägbarhet av vilka regler som gäller och hur de ska tillämpas.

Hantering av små och medelstora företag (SME:s) är ett annat exempel värt att lyfta. SME:s omfattas av förslaget och de åtnjuter inga specifika undantag. Samtidigt erkänner förslaget att flera anpassningar behövs med hänsyn till SME:s särskilda behov och begränsningar. Dessa anpassningar ska göras genom utformningen av åtgärden (Artikel 5.3(b) och 5.5; Artikel 7.1(b)), tillämpningen av riskbaserad kontroll av efterlevnad (Artikel 4.2) samt genom att tillhandahålla stödverktyg i form av riktlinjer eller mallar (Artikel 23(a)). Detta innebär att anpassningar kommer att göras främst i tillämpningen av regelverket av nationella behöriga myndigheter. Det är oklart vilka typer av lättnader myndigheter kommer att vilja/kunna tillämpa. Dessutom finns en risk att nationella behöriga myndigheter kommer att tolka och tillämpa SME-relaterade

regler på olika sätt. Det kan leda till olika behandling av SME:s i olika medlemsländer.

4.2.2 Risk att nationella behöriga myndigheter tillämpar förordningen olika

Förslaget lägger en stor del av ansvaret för genomförandet och tolkning på nationella behöriga myndigheter. De ska bland annat ”övervaka marknaden och identifiera överträdelser av förbudet” (19); ”vid identifiering av potentiella överträdelser (...) tillämpa en riskbaserad strategi och bedöma all information de har tillgång till (21)”; samt ”säkerställa ett effektivt och enhetligt genomförande av förordningen i hela unionen” (Artikel 11). Idag saknas det myndigheter i de flesta medlemsländer som är behöriga i de frågor som förslaget hanterar. Förslaget introducerar ett nytt sätt att reglera ett nytt område. Därför saknas det erfarenhet och etablerad praxis för att hantera frågan om tvångsarbete i värdekedjorna för myndigheterna att luta sig mot.

Det finns alltså en betydande risk att skillnader mellan de olika nationella myndigheternas bedömningar kan uppstå. Det kan leda till fragmentering i tillämpning av förordningen vilket i sin tur kan leda till fragmentering av den inre marknaden. Handlande företag kan komma att behandlas olika beroende på vilka myndigheter på nationell nivå som är behöriga att undersöka och besluta i deras fall.

Vidare framgår det inte av förslaget vilken nationell myndighet som ska vara behörig att utreda konkreta fall. Det finns inga kriterier för att bedöma rätt geografiskt forum för en undersökning där t.ex. produkter som misstänks ha tillverkats med tvångsarbete upptäckts, där produkter som misstänks har tagits fram med tvångsarbete släpptes på EU marknaden, eller där ekonomisk aktör som agerat i strid med förordningen har etablerat sig. En sådan bedömning kan vara relativt enkel att göra när ett konkret klagomål skickas till en given nationell myndighet. Men om informationen finns tillgänglig via databas eller i media, men inte riktas till en given nationell myndighet finns det en risk att ingen institution tar ansvar för att utreda frågan. Vi anser att dessa frågor bör klargöras i förslaget.

4.2.3 Risk att bevisbördan är överbelastande för företag och oklart fördelad

Det är primärt nationella behöriga myndigheter som genomför undersökningar av misstänkta brott mot förordningen och får ansvar för att bevisa att tvångsarbete har förekommit i produktion av en misstänkt

vara. Men i undersökningarnas preliminära skede baseras bedömningar i stor utsträckning på information från företag. Det är därför företagen själva som ska tillhandahålla bevismaterial i form av information om de åtgärder de vidtagit för att identifiera, förebygga, begränsa och avskaffa risken för tvångsarbete i sin verksamhet och sina värdekedjor för de produkter som är föremål för bedömning (Artikel 4). Detta innebär krav på tillbörlig aktsamhet om tvångsarbete för alla företag, även de företag som inte omfattas av EU:s lagstiftning om tillbörlig aktsamhet om hållbarhet (i enlighet med förslag till Europaparlamentet och rådets direktiv om tillbörlig aktsamhet).² Ökat beviskrav och oklarhet kring vem som är de facto ansvarig innebär stor belastning för handlande företag, särskilt för de mindre företagen.

4.2.4 Risk för diskriminerande skillnader i bevisprocessen i olika länder

Hur tillgänglig informationen är som kan fungera som acceptabelt bevis i undersökning av misstänkta brott mot förordningen, skiljer sig åt mellan producerande länder. Det beror dels på ämnets känsliga natur, dels på varierande tilltro till andra länders myndigheter. Möjligheten att genomföra inspektioner i andra länder som avses i Artikel 5.6, kan dessutom bero på samarbetsviljan av tredje länders myndigheter. I länder med bristande transparens kan det vara svårare att arbeta med bevis vilket ytterligare försvårar processen för företag som är verksamma i dessa länder. Det finns en risk att företag väljer att avsluta sina handelsrelationer med företag i denna kategori länder för att inte riskera att bryta mot förbudet. Utifrån ett WTO-perspektiv kan sådana de facto skillnader anses vara diskriminerande mot företag i länder som har lägre tilltro till sina myndigheter eller där myndigheterna har lägre vilja att samarbeta i bevisprocessen.

4.2.5 Viktigt att beakta att förslaget är förenligt med WTO regelverket

Förslaget förbjuder produkter som är helt eller delvis tillverkade, producerade, skördade eller utvunna genom tvångsarbete. Krav som ställs på produktionsförhållanden eller produktionsmetoder (PPM) är kontroversiella i handelspolitiska sammanhang. Vi bedömer därför att det finns en risk att förordningen kommer att mötas av motstånd, och även motåtgärder, från andra WTO-medlemmar, särskilt i de fall kraven går längre än den nationella lagstiftningen i produktionslandet bedömer. Det finns möjligheter enligt undantagsartikeln XX i Gatt att begränsa handel i

² COM(2022) 71

strid med de grundläggande bestämmelserna i Gatt om detta görs för att skydda den allmänna moralen (XX (a)) eller för att begränsa handel med varor från fängelsearbete (XX (e)). Så länge sådana åtgärder är utformade och tillämpas på ett sätt som inte medför godtycklig eller oberättigad diskriminering, eller en förtäckt begränsning av handeln i praktiken, kan de rättfärdigas enligt undantagsbestämmelserna i Gatt, Artikel XX (a) och/eller (e). Faktorer som kan verka positivt vid en sådan bedömning är att regelverket är baserat på internationellt överenskomna målsättningar och definitioner, att förslaget syftar till att hantera gränsöverskridande MR-relaterade problem, att samma regler ska gälla för både importerade och inhemska varor samt att regleringen har föregåtts av ansträngningar att nå överenskommelser om multilaterala, plurilaterala eller bilaterala lösningar.

Förslaget innebär ett förbud mot alla produkter som tillverkats genom tvångsarbete. Det omfattar import, tillhandahållande på unionens marknad samt export från unionen. Alla ekonomiska aktörer omfattas, inklusive små och medelstora företag, med mindre anpassningar och extra stödverktyg för de sistnämnda. En sådan bred täckning av varor och företag är lämpligt för att hantera ett gränsöverskridande problem med tvångsarbete och säkerställa lika villkor för företag som är etablerade både inom och utanför EU, oavsett storleken. Det stärker möjligheten att rättfärdiga frågan om WTO-förenlighet eftersom förbudet tillämpas på alla företag utan diskriminering. För att vara förenlig med artikel XX i Gatt måste dock även regelverkets tillämpning uppfylla vissa krav. Det bör finnas ett rimligt förhållande mellan åtgärden som föreslås och syftet med lagstiftningen. Denna relation är svårt att bedöma i förslagets fall eftersom en stor del av regelverket kommer i praktiken finnas i delegerade akter. Vi vill därför uppmana kommissionen att ha denna balans i åtanke i arbetet med de delegerade akterna om WTO-förenligheten ska värnas.

4.2.6 Rekommendation att stärka skrivningar om internationellt samarbete

Det är viktigt att undvika att produkter som har tillverkats med tvångsarbete och som EU förbjuder, omredigeras till andra marknader som inte har förbud eller saknar efterlevnadskapacitet. (s.k. läckage). Därför är det viktigt att tidigt i processen ingå samarbete med tredjeländer. Lagstiftning mot tvångsarbete i värdekedjor finns redan i några andra länder³ och övervägs av flera av EU:s handelspartner.

³ USA The Uyghur Forced Labor Prevention Act (UFLPA)

Att bygga en koalition av länder som förbjuder handel med produkter framtagna av tvångsarbete skulle öka den globala påverkan av förslaget. Samtidigt skulle det hjälpa undvika en situation där förslaget skapar oproportionerliga konkurrensnackdelar för europeiska företag och konsumenter.

Skrivningar om internationellt samarbete som finns i förslaget (Artikel 26) är dock mycket generella och fakultativt formulerade ("kommissionen kan"). Vi tycker att skrivningen om internationellt samarbete bör utvecklas och stärkas.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Anna Hallam i närvaro av ämnesråden Karolina Zurek, föredragande.