



SVENSKT NÄRINGSLIV

Utrikesdepartementet

Vårt referens/dnr: 2022-156

Enheten för internationell handelspolitik och
EU:s inre marknad

Er referens/dnr:

UD2022/14873

2022-12-12

Remissvar

Europeiska kommissionens förslag till förordning om förbud mot produkter som producerats under tvångsarbete

Svenskt Näringsliv tackar för att vi har beretts tillfälle att kommentera rubricerade remiss och vill lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv stödjer målsättningen i den föreslagna förordningen men ser en mängd praktiska och juridiska problem med förslaget och efterlyser en ordentlig konsekvensanalys innan man går vidare. Ett av de områden vi ser som mest problematiska är hur myndigheterna ska kunna arbeta med förordningen utan att det i praktiken blir så att bevisbördan faller på företaget att bevisa sin oskuld. Ett annat problem är att det sätt som marknadskontrollmyndigheterna idag arbetar med den fria rörligheten på EU:s inre marknad inte är anpassat till detta nya ansvarsområde. Ytterligare frågetecken finns kring hur långt ner i värdekedjan förordningen ska sträcka sig och hur man undviker att handeln med de minst utvecklade länderna skadas.

Allmänna synpunkter

Tvångsarbete är ett allvarligt problem och är en oerhörd kränkning av grundläggande mänskliga rättigheter vilket kräver kraftfulla åtgärder. Detta förblir vår utgångspunkt och våra synpunkter handlar om hur man på bäst sätt kan ta itu med frågan på ett effektivt sätt.

EU-kommissionen bad i somras om synpunkter från intressenter och Svenskt Näringsliv skickade in synpunkter 20 juni. I det inspelet belyste vi flera punkter, inklusive behovet av en noggrann konsekvensanalys, något som vi starkt betonar även här. Vi behöver skapa en fungerande förordning och inte en "quick fix". Framför allt måste vi undvika att förvärra situationen. Således förstår vi inte varför en konsekvensanalys inte har gjorts, särskilt med hänsyn till det stora antalet obesvarade praktiska konsekvenser.

Vi understryker även att det vore negativt ifall förslaget skulle leda till fragmentering på den inre marknaden om enskilda medlemsstater inför nationell lagstiftning inom detta område. Således välkomnar Svenskt Näringsliv en bred och harmoniserad EU-lagstiftning. Vi välkomnar även att förslaget till förordning ska baseras på existerande ILO-konventioner för att undvika parallella strukturer och definitioner. Svenskt Näringsliv stödjer också "withdrawal mechanism" som modell, eftersom den är bättre än ett importförbud som enbart skulle påverka import från tredje land. Som princip, stöttar även Svenskt Näringsliv den föreslagna modellen gällande bevisbörda. Det måste vara upp till myndigheterna att utreda och bevisa att det har förekommit tvångsarbete. Det kan aldrig vara upp till de enskilda företagen att bevisa deras oskuld.

Vi skulle även vilja lyfta ytterligare synpunkter och några frågetecken som uppdagats när vi har studerat förslaget och dess svårigheter.

Särskilda synpunkter

Förhållandet till direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet

Det är viktigt att förtydliga hur detta förslag till förordning förhåller sig till andra EU-förordningar och direktiv, särskilt direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet. Vi förstår att det förstnämnda handlar om ett "marknadstillträdeförbud", det vill säga en reglering som fokuserar på placeringen av produkter, medan det sistnämnda handlar om att etablera ett ramverk för obligatorisk tillbörlig aktsamhet som innebär att företag behöver ha ett system för att kunna identifiera, bedöma och hantera risker i leveranskedjorna, även när det gäller tvångsarbete. Dock är det inte tydligt hur dessa två samspelar med varandra i praktiken i och med att det finns delar av tillbörlig aktsamhet i detta förslag till förordning.

Utifrån detta, undrar Svenskt Näringsliv hur företagets insatser, som omfattas av direktivet om tillbörlig aktsamhet, kommer erkännas i processen för genomförandet och efterlevnaden av förslaget till förordningen? Detta är viktigt för att undvika dubbelarbete och ytterligare administrativ börda samt kostnader för företagen.

Förhållandet till den inre marknaden

Det måste säkerställas att förslaget till förordning inte underminerar den fria rörligheten av varor som är baserat på de reglerna för industriprodukter i EU (*New Legislative Framework, NLF*). NLF har fungerat väl i årtionden och har gjort att den inre marknaden är en gemensam marknad för de säkraste produkterna i världen.

Det är ett fundamentalt problem för företag att se över produktionskriterier för varor som går utöver det första ledet av leverantörer, det vill säga avtalsmässiga relationer. Detta är inte enbart ett praktiskt problem utan även ett juridiskt problem. Den nuvarande NLF-metoden som reglerar den inre marknaden täcker bara relationer i det första ledet. Men detta förslag till förordning går utöver det första ledet. Om det ska anses lämpligt att nationella marknadskontrollmyndigheter får ansvaret över detta, betyder inte det att marknadskontrollförordningen måste ändras?

Vidare, hanterar de nuvarande marknadsövervakningsmyndigheterna enbart frågor relaterade till produktkriterierna och inte *hur* produkterna är producerade, vilket är en helt separat fråga. Således kräver denna förordning att behöriga myndigheter utvecklar den kompetensen som krävs för dessa nya arbetsuppgifter.

Bevisbördan

EU-kommissionen behöver utveckla när de kommer anse att en orosanmälan är tillräckligt styrkt för att kunna motivera en utredning. Det borde finnas minimumkriterier som företag kan följa för att undvika slöseri av resurser för ogrundade påståenden. Således behövs det även etableras tydliga och transparenta processer när man lämnar in en anklagelse, innehållandes kriterier som säkerställer att anklagelserna är välgrundade, baserade på kontrollerbara fakta och gjorda i god tro.

För själva utredningen, behöver det även tydliggöras vilken typ, art och omfattning av bevisen som visar att varor har producerats, utvunnits eller genomförts med hjälp av tvångsarbete.

Det är också nödvändigt att bevisbördan inte lämnas åt att företag behöver bevisa sin oskuld. Svenskt Näringsliv vill att EU-kommissionen uttryckligen bekräftar att oskuldspresumtionen på den företags sida råder tills den behöriga myndigheten har bevisat motsatsen.

Oavsett svaret på ovanstående fråga, kommer förslaget till förordningen resultera i ny börda för företag (som kommer behöva anlita interna experter eller externa konsulter) då de kommer behöva avsätta resurser för att bevaka deras leveranskedjor bortom första ledet, och hantera den behöriga myndighetens eventuella utredningar. För att underlätta detta, skulle man kunna etablera en mekanism som delar anklagelser och bevis med berörda företag och importörer. Detta skulle möjliggöra för vederbörlig process och presentation av nödvändiga dokument för att kunna bemöta eventuella anklagelser om tvångsarbete.

Utredningarna borde även ge företag en realistisk tidsram för att besvara på en begäran om information. Sådana förfrågningar kommer att kräva att företag behöver sammanställa information från olika företagsavdelningar och leverantörer. En tidsram mellan 30–90 dagar skulle ge tid för en bra bedömning. Tidsfristerna borde även ta hänsyn till komplexiteten av leveranskedjor och anpassas efter vilket led man utreder i leveranskedjan.

Praktiska riktlinjer och databaser

Att spåra och hitta tvångsarbete i värdekedjor behöver hanteras genom ett utökat samarbete mellan rättsliga myndigheter, marknadsövervakningsmyndigheter och tullmyndigheter. Deras arbete måste baseras på ett riskbaserat tillvägagångssätt där deras fokus bör ligga på länder, sektorer och enskilda företag med en hög förekomst av tvångsarbete. Ansvariga myndigheter behöver ett gediget mandat, rätt kompetens och tillräckligt med resurser. Detta bör analyseras i konsekvensanalysen, för att utvärdera behovet av en kapacitetsökning och genomförbarheten av en sådan lagstiftning.

Svenskt Näringsliv ser även en risk att tillämpningen skulle kunna leda till fragmentering. I och med att alla 27 medlemsstater har olika kapacitet att implementera sådana åtgärder och med olika metoder, skulle detta kunna resultera i en ojämn spelplan när det gäller att tolka bevis på grund av inkonsekventa metoder. Svenskt Näringsliv anser att det inte kan vara olika krav eller tillämpningsmekanismer för olika medlemsstater.

Förutom behovet av en konsekvensanalys kommer det också (som förslaget även förutsett) krävas detaljerade riktlinjer för att underlätta implementeringen och tillämpningen. Ju tidigare riktlinjerna presenteras desto bättre, så att de behöriga myndigheterna, tullmyndigheterna och företagen kan förbereda sig bättre. Svenskt Näringsliv anser att dessa riktlinjer borde offentliggöras minst 12 månader innan förordningen träder i kraft. Detta är särskilt viktigt eftersom förordningen kommer att innebära merkostnader och kräva ny kompetens för både myndigheter och företag.

Riktlinjerna bör beakta industrins system för tillbörlig aktsamhet där det är lämpligt, som ett av huvudverktygen för ett företag att "identifiera, förhindra, lindra eller eliminera risken för tvångsarbete". Information om riskindikatorer bör baseras på internationellt erkända ILO-standards.

Det föreslås att en databas utvecklas med information om risker för tvångsarbete i specifika geografiska områden. Det är viktigt att denna utvecklas på ett transparent sätt och bygger på internationellt erkända källor. Databasen måste vara tillgänglig tidigare än de föreslagna 24 månaderna efter att förordningen har trätt i kraft eftersom företag behöver förbereda sig i enlighet med detta. Databasen måste därefter fortsätta göra de identifierade höga riskerna tillgängliga i god tid för att möjliggöra proaktivt arbete från de ekonomiska aktörerna. Ännu är det inte fastställt hur detta ska gå till.

Värdekedjor

Det är troligtvis relativt lätt att hitta sektorer och regioner som har hög risk för tvångsarbete, men hur vore det möjligt att spåra att en specifik produkt har producerats genom tvångsarbete? Man kan även fråga sig hur långt ned i leveranskedjans led som förordningen gäller? Teknologisk utveckling kan säkerligen stötta här, men det kommer knappast kunna täcka alla aspekter av riskerna. Att kartlägga leveranskedjor och spårbarheten av material är beroende av att man får regelbunden och högkvalitativ information vid varje led av leveranskedjan. Här tåls det att återupprepa igen vikten samt behovet av en standardiserad förordning och vägledning.

En annan fråga relaterar till begreppet slutanvändare (*end-user*). Förslaget säger att om en produkt har nått sin slutanvändare, så kan den inte tas bort från marknaden. Gäller detta endast för konsumenter, eller kan också företag vara slutanvändare av till exempel maskiner?

Om en produkt har ett stort antal komponenter och det visar sig att en av dessa komponenter har producerats genom tvångsarbete, kommer hela produkten bli borttagen från marknaden? Här måste det finnas en viss proportionalitet.

Om en produkt består, helt eller delvis, av återvunnet material, hur kommer det behandlas under denna förordning? Med en tydlig och uppmuntrande trend mot en cirkulär ekonomi, kan detta bli ett stort problem. Förordningen om förbud mot produkter som producerats genom tvångsarbete får inte underminera cirkulära ekonomiska modeller.

Förslaget säger även att företagets kontroller borde göras så nära källan till problemet som möjligt. Detta är viktigt så inte andra ekonomiska aktörer längre bort från det potentiella tvångsarbetet ska behöva göra dubbelkontroller.

Potentiella negativa konsekvenser för internationell handel

Förslaget, tillsammans med andra EU-initiativ, inklusive förslaget till direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och förordningen om avskogning, kommer ha en kumulativ administrativ kostnadspåverkan på handeln. Det kommer också leda till ökade risker för vissa företag som i sin tur kan besluta att dra sig ifrån marknader i vissa regioner för att lindra dem kostnaderna. Detta skulle kunna leda till att situationerna i dessa regioner förvärras mer än tidigare, vilket är något som borde uppmärksammas mer. Inte minst för att världens minst utvecklade länder riskerar att bli övergivna som länder företagen väljer att importera från. För att dessa länder ska kunna fortsätta vara en del av den globala handeln behöver de få bistånd och resurser för att kunna etablera den nödvändiga kompetensen.

Vidare, kommer EU-företag i vissa fall att vara tvungna att följa olika lagar som står i konflikt med varandra (EU-lagstiftning kontra utländsk lagstiftning). Om företagen är skyldiga att inhämta relevant information för implementeringen och tillämpningen av EU-förordningen, så kan det bli utmanade eller i vissa fall omöjligt i ett land där tvångsarbete är förknippat med åtgärder som sponsras av staten själv.

Dessa utmaningar kräver koordinerade insatser från EU-kommissionens sida att kontakta handelspartners, öka medvetenheten, förse information och förklara hur den föreslagna förordningen kommer fungera i praktiken samt hur EU kan hjälpa sina partners att minska riskerna relaterade till tvångsarbete.

För Svenskt Näringsliv,

Henrik Isakson



Henrik Isakson
Policyansvarig handelspolitik

Svenskt Näringsliv
Storgatan 19
SE-114 82 Stockholm
T: +46 8 553 430 49 M: +46 72 142 22 71

www.svensktnaringsliv.se