Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 1 Δεκεμβρίου 2023
(OR. en)

16052/23

Διοργανικός φάκελος:
2022/0269(COD)

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

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (1ο Τμήμα)
Αποδέκτης:	Συμβούλιο
αριθ. προηγ. εγγρ.:	15495/23 REV2
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	12711/22 + COR1
Θέμα:	Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με την απαγόρευση των προϊόντων καταναγκαστικής εργασίας στην αγορά της Ένωσης — Συζήτηση προσανατολισμού

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στις 14 Σεπτεμβρίου 2022 η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την απαγόρευση των προϊόντων καταναγκαστικής εργασίας στην αγορά της Ένωσης[1].

[1] Έγγρ. 12711/22 + COR 1.

2. Η πρόταση αποσκοπεί στην απαγόρευση των προϊόντων που παράγονται με καταναγκαστική εργασία, συμπεριλαμβανομένης της καταναγκαστικής παιδικής εργασίας, στην αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), καθώς και των εξαγωγών τους από την ΕΕ. Η απαγόρευση αφορά όλα τα προϊόντα που παράγονται, εν όλω ή εν μέρει, με καταναγκαστική εργασία και ισχύει για όλους τους τομείς και τις επιχειρήσεις.

3. Η πρόταση βασίζεται στο άρθρο 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (συνήθης νομοθετική διαδικασία).

4. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή γνωμοδότησε στις 27 Ιανουαρίου 2023[2].

5. Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών (IMCO) και η Επιτροπή Διεθνούς Εμπορίου (INTA) έχουν την κύρια ευθύνη. Η κα Maria Manuel LEITÃO-MARQUES (S & D, ΠΡ) και η κα Rafaela SAMIRA (Renew, ΚΧ) ορίστηκαν εισηγητές. Οι επιτροπές IMCO και INTA ενέκριναν την κοινή τους έκθεση στις 16 Οκτωβρίου 2023. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τη διαπραγματευτική του εντολή στη σύνοδο της ολομέλειάς του της 8ης Νοεμβρίου 2023.

II. ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΣΤΑ ΠΡΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

6. Η εξέταση της πρότασης από την Ομάδα «Ανταγωνιστικότητα και ανάπτυξη» ξεκίνησε στις 18 Νοεμβρίου 2022 υπό την τσεχική Προεδρία.

7. Δεν υπήρξε εκτίμηση επιπτώσεων για αυτή την πρόταση. Αντ' αυτού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της[3], στο οποίο συνοψίζει, μεταξύ άλλων, τη στρατηγική διαβούλευσης της Επιτροπής σχετικά με την πρόταση και τα αποτελέσματά της. Η έλλειψη εκτίμησης επιπτώσεων για τον προτεινόμενο κανονισμό αποτέλεσε αντικείμενο σοβαρής κριτικής από πολλές αντιπροσωπίες, δεδομένου ότι ο κανονισμός αναμένεται να έχει σημαντικές οικονομικές, δημοσιονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις.

[2] EESC D/67/2023 — 27/01/2023.
[3] Έγγρ. 16174/22.

8. Στις οκτώ επόμενες συνεδριάσεις της, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της τσεχικής (2 συνεδριάσεις), της σουηδικής (2 συνεδριάσεις) και της ισπανικής (5 συνεδριάσεις) Προεδρίας, η Ομάδα εστίασε τις συζητήσεις της στον στόχο, το πεδίο εφαρμογής και τις διατάξεις που σχετίζονται με τη συνολική επιβολή του προτεινόμενου κανονισμού.

9. Λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα των συνεδριάσεων αυτών και τις γραπτές παρατηρήσεις των αντιπροσωπιών, η ισπανική Προεδρία συνέταξε το πρώτο συμβιβαστικό της κείμενο[4], το οποίο υποβλήθηκε στην Ομάδα στις 21, 29 και 30 Νοεμβρίου 2023.

10. Οι συζητήσεις σε επίπεδο Ομάδας έχουν φθάσει σε ένα στάδιο στο οποίο κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστεί επισκόπηση της προόδου που έχει σημειωθεί μέχρι στιγμής και να κληθούν οι υπουργοί, ενόψει του προσεχούς Συμβουλίου Ανταγωνιστικότητας στις 7 Δεκεμβρίου 2023, να εκφράσουν τις απόψεις τους σχετικά με την προτεινόμενη απαγόρευση των προϊόντων που παράγονται με καταναγκαστική εργασία στην αγορά της Ένωσης και των εξαγωγών τους από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

III. ΚΥΡΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

α) Στόχος του προτεινόμενου κανονισμού και η συνοχή του με άλλες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ

11. Ο γενικός στόχος του προτεινόμενου κανονισμού για την καταπολέμηση της καταναγκαστικής εργασίας υποστηρίχθηκε ευρέως από όλα τα κράτη μέλη. Σε παγκόσμια κλίμακα, η καταναγκαστική εργασία εξακολουθεί να είναι διαδεδομένη, πλήττοντας περίπου 27,6 εκατομμύρια ανθρώπους σε όλο τον κόσμο. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη τόνισαν την ανάγκη εξορθολογισμού των προσπαθειών της ΕΕ στον τομέα της καταναγκαστικής εργασίας και της σύγχρονης δουλείας, ευθυγραμμίζοντας τον προτεινόμενο κανονισμό τόσο με τα διεθνή πρότυπα όσο και με την ήδη ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ, ιδίως με την οδηγία σχετικά με την εταιρική δέουσα επιμέλεια όσον αφορά τη βιωσιμότητα και τον κανονισμό για την αποψίλωση.

[4] Έγγρ. 15455/23.

β) Πεδίο εφαρμογής και ορισμοί

12. Ο προτεινόμενος κανονισμός απαγορεύει τη διάθεση, τη διαθεσιμότητα και την εξαγωγή από την αγορά της ΕΕ όλων των προϊόντων που παράγονται με καταναγκαστική εργασία. Ορίζει την καταναγκαστική εργασία παραπέμποντας σε σύμβαση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) χωρίς περαιτέρω ενασχόληση με τη σύγχρονη εφαρμογή της. Ορισμένα κράτη μέλη απέρριψαν τον ορισμό ως ασαφή, παρωχημένο και υπερβολικά ευρύ για την αποδοτική και αποτελεσματική επιβολή του προτεινόμενου κανονισμού. Άλλα κράτη μέλη υποστήριξαν τη χρήση διεθνώς συμφωνημένου ορισμού για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης του προτεινόμενου κανονισμού με τους διεθνείς κανόνες (όπως οι κανόνες του ΠΟΕ).
Το θέμα αυτό θα συζητηθεί περαιτέρω και θα εξετασθεί λεπτομερώς κατά τις προσεχείς συνεδριάσεις της Ομάδας.

13. Η απαγόρευση των προϊόντων, όπως προτείνεται από την Επιτροπή, ισχύει ανεξάρτητα από το αν τα προϊόντα που παράγονται με καταναγκαστική εργασία παράγονται εντός της ΕΕ και προορίζονται για εισαγωγή στην ΕΕ ή για εξαγωγή από αυτή. Δεν καλύπτει την απόσυρση προϊόντων που έχουν φθάσει στους τελικούς χρήστες στην αγορά της Ένωσης. Ορισμένα κράτη μέλη εξέφρασαν ανησυχίες ότι, όσο δεν υπάρχει ορισμός του όρου «τελικοί χρήστες», το πεδίο εφαρμογής του προτεινόμενου κανονισμού θα μπορούσε να ερμηνευθεί ότι καλύπτει ένα ευρύτερο φάσμα προϊόντων. Για να ληφθούν υπόψη οι ανησυχίες αυτές, το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού στο πλαίσιο του νέου συμβιβαστικού κειμένου της Προεδρίας περιορίστηκε με την προσθήκη ορισμού των «τελικών χρηστών» στο άρθρο 2.

14. Απαιτείται περαιτέρω συζήτηση σχετικά με το κατά πόσον το πεδίο εφαρμογής του προτεινόμενου κανονισμού θα πρέπει να διευρυνθεί με τη συμπερίληψη ορισμένων υπηρεσιών.

γ) Βάρος απόδειξης

15. Σύμφωνα με το σχέδιο πρότασης, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών θα διεξάγουν έρευνες για την αξιολόγηση του κατά πόσον ένας οικονομικός φορέας παραβιάζει τη νομοθεσία διαθέτοντας στην αγορά προϊόντα που παράγονται με καταναγκαστική εργασία. Επομένως, το βάρος της απόδειξης το φέρουν οι αρμόδιες αρχές. Αυτό ήταν ένα από τα κύρια ζητήματα που απασχόλησαν πολλά κράτη μέλη. Στις συζητήσεις τους, εξέτασαν επίσης τη δυνατότητα μετατόπισης του βάρους της απόδειξης στους οικονομικούς φορείς. Ωστόσο, η αντιστροφή του βάρους της απόδειξης με αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να οδηγήσει στην απεμπλοκή εταιρειών από περιοχές όπου ενδέχεται να υπάρχει καταναγκαστική εργασία. Θα έχει περιορισμένες επιπτώσεις στην εξάλειψη της καταναγκαστικής εργασίας και θα μπορούσε να συμβάλει στην περαιτέρω περιθωριοποίηση των ΜΜΕ που δε διαθέτουν επιλογές ή έχουν μειωμένες δυνατότητες απομάκρυνσης του εφοδιασμού τους από περιοχές υψηλού κινδύνου. Η σαφής πλειονότητα των κρατών μελών υποστήριξε ότι μια εύλογη λύση θα ήταν να ενισχυθεί ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη διαδικασία διερεύνησης και απόδειξης της ύπαρξης καταναγκαστικής εργασίας.

δ) Ισχυρότερος ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην εφαρμογή και την επιβολή του προτεινόμενου κανονισμού

16. Στο σχέδιο πρότασης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει απλά υποστηρικτικό ρόλο στην εφαρμογή και την επιβολή του προτεινόμενου κανονισμού, για παράδειγμα εκδίδοντας κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη δέουσα επιμέλεια σε σχέση με την καταναγκαστική εργασία, δημιουργώντας και συμμετέχοντας ενεργά στο ενωσιακό δίκτυο για την καταπολέμηση των προϊόντων καταναγκαστικής εργασίας, εκτελώντας καθήκοντα που σχετίζονται με βάση δεδομένων για τις περιοχές και τα προϊόντα που ενέχουν κινδύνους εμφάνισης καταναγκαστικής εργασίας. Προκειμένου να διασφαλιστεί η συνεπής επιβολή του μελλοντικού κανονισμού, τα κράτη μέλη ζήτησαν να ενισχυθεί ο ρόλος της Επιτροπής καθ' όλη τη διάρκεια της έρευνας, της συνεργασίας και της λήψης αποφάσεων που οδηγούν στην απόσυρση προϊόντων παραχθέντων με καταναγκαστική εργασία από την αγορά της Ένωσης και, σε παγκόσμια κλίμακα, στην εξάλειψη της καταναγκαστικής εργασίας. Συζήτησαν επίσης τον ρόλο της Επιτροπής ως επικεφαλής αρχής σε αυτή τη διαδικασία, καθώς και τη δυνατότητα ανάθεσης εξουσιών επιβολής σε ειδικό οργανισμό. Το θέμα αυτό είναι καίριας σημασίας για όλα τα κράτη μέλη και χρήζει περαιτέρω εξέτασης.

ε) Αποκατάσταση των θυμάτων καταναγκαστικής εργασίας

17. Το σχέδιο πρότασης συνεπάγεται εκ φύσεως την απαγόρευση προϊόντων, χωρίς να ασχολείται με την αποκατάσταση για τα θύματα καταναγκαστικής εργασίας. Τα κράτη μέλη διίστανται ως προς το κατά πόσον η αποκατάσταση των θυμάτων θα πρέπει να συμπεριληφθεί στον μελλοντικό κανονισμό, δεδομένου ότι άλλες προτάσεις, όπως η οδηγία σχετικά με την εταιρική δέουσα επιμέλεια όσον αφορά τη βιωσιμότητα, θα μπορούσαν να είναι καταλληλότερες για την παροχή χρηματικής αποζημίωσης. Στις συζητήσεις τους, εξέτασαν επίσης το ζήτημα των χρηματικών ποινών και της χρήσης των χρημάτων που θα ανακτώνται από τις αρμόδιες αρχές για την αποζημίωση των θυμάτων καταναγκαστικής εργασίας. Οι συζητήσεις για τα θέματα αυτά θα συνεχιστούν κατά τις προσεχείς συνεδριάσεις της Ομάδας.

στ) Σαφείς γραμμές εφαρμογής

18. Όλα τα κράτη μέλη εξέφρασαν σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με την εκτελεστότητα του σχεδίου πρότασης για λόγους όπως η ασαφής οριοθέτηση των καθηκόντων μεταξύ των αρμόδιων αρχών, των αρχών εποπτείας της αγοράς και των τελωνειακών αρχών, το ασαφές πλαίσιο συνεργασίας με τρίτες χώρες και οι νομικές υποχρεώσεις ή οι εφαρμοστέες κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους προβλεπόμενους κανόνες. Τόνισαν την ανάγκη για περαιτέρω αποσαφήνιση και σαφή καθοδήγηση από την Επιτροπή προκειμένου να διασφαλιστεί η ομοιόμορφη επιβολή του προτεινόμενου κανονισμού και να δημιουργηθούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για όλα τα κράτη μέλη και για ολόκληρο τον κλάδο. Στο σημείο αυτό, τόνισαν επίσης τη σημασία του περιορισμού του διοικητικού φόρτου και της άμβλυνσης των αρνητικών επιπτώσεων στους οικονομικούς φορείς.

ζ) Διάθεση προϊόντων που παράγονται με καταναγκαστική εργασία

19. Το σχέδιο πρότασης προβλέπει τη διάθεση των προϊόντων που παράγονται με καταναγκαστική εργασία τα οποία έχουν αποκλειστεί για θέση σε ελεύθερη κυκλοφορία ή για εξαγωγή από τις αρμόδιες αρχές. Αναφέρει απλώς ότι τα εν λόγω προϊόντα θα πρέπει να απορρίπτονται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο που συνάδει με το ενωσιακό δίκαιο. Τα κράτη μέλη συμφώνησαν ότι όλες οι πιθανές επιλογές διάθεσης θα πρέπει να καθορίζονται σαφώς στον μελλοντικό κανονισμό και να συμμορφώνονται με τον στόχο της ΕΕ για μια κυκλική οικονομία. Τάχθηκαν υπέρ της δωρεάς ως προτιμώμενης επιλογής και της ανακύκλωσης ως δεύτερης επιλογής. Η καταστροφή προϊόντων που παράγονται με καταναγκαστική εργασία μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως έσχατη λύση. Τα κράτη μέλη τόνισαν επίσης ότι η δωρεά θα πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα είδη προϊόντων που παράγονται με καταναγκαστική εργασία.

20. Η καταναγκαστική εργασία, η εμπορία ανθρώπων και η δουλεία συγκαταλέγονται στις χειρότερες μορφές ανθρώπινης εκμετάλλευσης που εντοπίζονται στις σημερινές αγορές εργασίας. Αν και είναι ιδιαίτερα διαδεδομένες στην άτυπη οικονομία, διεισδύουν όλο και περισσότερο στις παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού. Υπό το πρίσμα των τάσεων αυτών και των αρνητικών επιπτώσεων τους στα ανθρώπινα δικαιώματα, οι υπουργοί καλούνται να εκφράσουν τις απόψεις τους σχετικά με το ακόλουθο ερώτημα ώστε να υποκινηθούν περαιτέρω οι ανωτέρω συζητήσεις:

Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα των προϊόντων καταναγκαστικής εργασίας που πωλούνται στην εσωτερική αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με βάση το πρώτο συμβιβαστικό κείμενο της Προεδρίας, προτιμάτε μεγαλύτερη ή μικρότερη συμμετοχή της Επιτροπής σε όλα ή σε ορισμένα από τα στάδια (συγκέντρωση των υποβαλλόμενων πληροφοριών, προκαταρκτική έρευνα, έρευνα, απόφαση, εφαρμογή και κυρώσεις) του κανονισμού για την απαγόρευση της καταναγκαστικής εργασίας;

21. Η Προεδρία θεωρεί ότι η ανωτέρω επισκόπηση παρουσιάζει μια ισορροπημένη σύνοψη των κύριων θεμάτων που συζητήθηκαν κατά την εξέταση τόσο της πρότασης όσο και του πρώτου συμβιβαστικού κειμένου της Προεδρίας και, ως εκ τούτου, θα μπορούσε να υποβληθεί στους υπουργούς ενόψει της επικείμενης συζήτησης προσανατολισμού στο Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας στις 7 Δεκεμβρίου 2023.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας καλείται να σημειώσει το εν λόγω έγγραφο της Προεδρίας κατά τη σύνοδό του στις 7 Δεκεμβρίου 2023.