

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3537

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening verbod producten gemaakt met dwangarbeid

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 september 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 453 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0453&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 en 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Wereldwijd werken bijna 28 miljoen mensen in dwangarbeid¹, waarvan 3,3 miljoen kinderen, aldus de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). De Commissie stelt – in lijn met de duurzame ontwikkelingsdoelen en met de ILO-conventies aangaande dwangarbeid – dat het wereldwijd tegengaan van dwangarbeid een prioriteit van de EU is. De Commissie geeft aan dat dwangarbeid lijnrecht tegenover de eerbiediging van de menselijke waardigheid en de universaliteit en ondeelbaarheid van de mensenrechten staat en stelt vanwege de urgentie om dwangarbeid aan te pakken, een verordening voor. Het voorstel verbiedt bedrijven om goederen vervaardigd met dwangarbeid op de markt van de Unie te plaatsen of aan te bieden of om dergelijke goederen uit te voeren.

Het voorgestelde verbod op producten vervaardigd met dwangarbeid geldt voor elk stadium van de productie, inclusief oogst en winning. Het verbod geldt daarnaast voor alle producten ongeacht hun oorsprong: zowel binnen de EU als daarbuiten. Alle bedrijven² en alle economische sectoren vallen onder het voorstel.

¹ Het voorstel verwijst voor de definitie van dwangarbeid naar de definitie van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) hierover. De ILO stelt dat onder dwangarbeid of verplichte arbeid wordt verstaan: alle arbeid of diensten die van een persoon worden geëist onder dreiging van enige straf of waardoor genoemde persoon zich niet vrijwillig heeft aangeboden. Zie: Convention C029 – Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) (ilo.org).

² Overal waar staat «bedrijven» kan ook marktdeelnemers gelezen worden.

In het voorstel is het aan lidstaten om nationale bevoegde autoriteiten aan te wijzen die zullen toezien op de naleving van de verordening door bedrijven. Bevoegde autoriteiten beoordelen op basis van een risico-inventarisatie de waarschijnlijkheid dat ondernemingen handelen in strijd met het verbod op dwangarbeid. Deze beoordeling gebeurt op basis van informatie waarover de bevoegde autoriteiten beschikken, bijvoorbeeld op basis van de lijst met risicogebieden die de Commissie zal laten opstellen, op basis van informatie van derden of op basis van eerdere uitspraken van bevoegde autoriteiten in het kader van de verordening. Wanneer bevoegde autoriteiten op basis hiervan vaststellen dat er een redelijk vermoeden is dat een onderneming de verordening overtreedt, vragen zij de onderneming aan te tonen hoe de onderneming gepaste zorgvuldigheid in acht neemt ten aanzien van dwangarbeid. Als de onderneming hierin onvoldoende slaagt, starten de bevoegde autoriteiten een onderzoek naar de onderneming en de producten in kwestie. Wanneer de bevoegde autoriteit vervolgens vaststelt dat het product met dwangarbeid is vervaardigd, en dit besluit ook na een eventueel bezwaar (ondersteund met nieuwe informatie) in stand blijft, verbiedt zij het op de markt plaatsen en de uitvoer van het product. Bedrijven kunnen ook dan nog tegen de beslissing van de bevoegde autoriteit in beroep gaan bij de rechter; wordt dit beroep gehonoreerd dan worden de goederen vrijgegeven. Blijft het besluit in stand, dan krijgen bedrijven een redelijke termijn om het product van de hand te doen door het te vernietigen, onbruikbaar te maken of op een andere manier te verwijderen. Het is aan de bevoegde autoriteit om hierop toe te zien.

De Commissie stelt voor dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten samenwerken en communiceren via een netwerk. Dit netwerk zou de coördinatie en samenhang tussen met name de bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten bevorderen, om zo te zorgen voor effectieve handhaving van het verbod.

Bij een verbod op het op de EU-markt plaatsen van een bepaald product zijn bevoegde autoriteiten verantwoordelijk voor de handhaving hiervan. De douane controleert – gestuurd door de beoordeling van de bevoegde autoriteit – of de verboden verklaarde producten daadwerkelijk niet worden in- of uitgevoerd.

De Commissie geeft aan dat het voorstel voortbouwt op internationale normen en een aanvulling is op bestaande horizontale en sectorale EU-initiatieven, met als belangrijkste de Richtlijn gepaste zorgvuldigheid (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)*)³ en de Richtlijn duurzaamheidsrapportage door ondernemingen (*Corporate Sustainability Reporting Directive*)⁴. De Commissie stelt dat voorliggend voorstel een noodzakelijke aanvulling is op de CSDDD gezien het belang om dwangarbeid te beëindigen. Waar de CSDDD een algemeen systeem instelt om mensenrechten- en milieuschendingen in de waardeketens van bedrijven te voorkomen en aan te pakken, omvat de voorgestelde verordening maatregelen die specifiek zijn gericht op het verbieden van het op de markt brengen of uitvoeren van producten die met dwangarbeid zijn gemaakt.

De Commissie zet in op duidelijkheid voor bedrijven door in de toekomst richtsnoeren voor gepaste zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid te ontwikkelen en verwijst ook naar de eerder uitgevaardigde richtsnoeren

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3393.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3132.

voor bedrijven ten aanzien van gedwongen arbeid⁵ van de Europese Dienst voor Extern Optreden.

De Commissie besteedt specifieke aandacht aan wat het voorstel betekent voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Zo zal de Commissie bij de te ontwikkelen richtsnoeren op het gebied van gepaste zorgvuldigheid rekening houden met de omvang en economische middelen van ondernemingen om aan de voorgestelde verordening te voldoen. Verder vereist het voorstel van de nog aan te wijzen bevoegde autoriteiten om zich bij hun beoordeling van de risico's op dwangarbeid met name te richten op grotere ondernemingen. Ook moeten de met toezicht belaste autoriteiten overwegen het MKB een langere reactietermijn te geven bij bijvoorbeeld het vaststellen van een termijn om informatie in te dienen of om producten uit de handel te nemen.

Het voorstel heeft financiële gevolgen voor de Commissie, namelijk kosten voor administratieve uitgaven en extra medewerkers en bijvoorbeeld voor het opstellen van richtsnoeren en het beheren van het informatie- en communicatiesysteem. Voor lidstaten levert het voorstel kosten op door de noodzakelijke financiering van het toezicht door bevoegde autoriteiten, handhaving door de douaneautoriteiten en het opzetten van de informatie-uitwisseling tussen autoriteiten.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie geeft aan dat dwangarbeid lijnrecht in tegenspraak is met de eerbiediging van de menselijke waardigheid en de universaliteit en ondeelbaarheid van mensenrechten en dat de urgentie om dwangarbeid aan te pakken dringende maatregelen vereist. De Commissie geeft aan dat hierdoor een impact assessment niet mogelijk was, en dat daarom een vrijstelling werd verleend van de gangbare regels hierover. De Commissie geeft aan dat eerdere impact assessments, zoals voor de CSDDD, zijn gebruikt voor dit voorstel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland kent beleid en wetgeving gericht op het bestrijden van kinderarbeid, mensenhandel en arbeidsuitbuiting. Dwangarbeid is bij de Grondwet verboden en kan strafrechtelijk aangepakt worden wanneer het zich uit als arbeidsuitbuiting. In het coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is afgesproken dat Nederland in de EU IMVO-wetgeving bevordert en op nationaal niveau IMVO-wetgeving invoert die rekening houdt met een gelijk speelveld met omringende landen en implementatie van mogelijke EU-regelgeving⁶. Deze wetgeving vraagt van bedrijven risico's op mens en milieu in hun waardeketen na te gaan, aan te pakken en hierover te rapporteren. Daarnaast is het Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten herzien⁷. In dit actieplan wordt uiteengezet op welke wijze het kabinet zich zal inzetten voor mensenrechten in relatie tot het bedrijfsleven.

Het bevorderen van internationale arbeidsnormen en fatsoenlijk werk vormt tevens een belangrijk onderdeel van het bredere Nederlandse buitenlandbeleid. Enerzijds steunt Nederland specifieke programma's,

⁵ EDEO (12 juli 2021) Guidance on due diligence for EU businesses to address the risk of forced labour in their operations and supply chains (europa.eu).

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 7.

⁷ Kamerstuk 32 735, nr. 344.

bijvoorbeeld het vakbondsmedefinancieringsprogramma dat sociale dialoog bevordert. Anderzijds wordt dit onderwerp regelmatig geadresseerd in bilaterale gesprekken met derde landen en in internationale fora zoals de ILO, zowel via Nederlandse inzet als die van de EU. Nederland zet zich binnen de ILO actief in voor het bevorderen van fatsoenlijk werk, bijvoorbeeld door steun aan het ILO ACCEL programma tegen kinderarbeid. Daarnaast is Nederland sinds 2021 een van de gidslanden (*pathfinder countries*) van de Alliance 8.7, een wereldwijd platform ter bestrijding van kinder- en dwangarbeid.⁸ Ook zet Nederland erop in dat de EU en derde landen in bilaterale handelsakkoorden afspreken om de fundamentele ILO-conventies ten aanzien van dwangarbeid en kinderarbeid te ratificeren en effectief te implementeren. Nederland was ook aanjager van de EU-conflictmineralenverordening⁹, onder andere om dwangarbeid in deze risicosector tegen te gaan.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt en onderschrijft het doel van het voorstel: het effectief tegengaan van dwangarbeid. Dwangarbeid doet grove afbreuk aan de waardigheid van mensen. Het is onacceptabel dat er wereldwijd zoveel mensen te maken hebben met dwangarbeid. Het voorstel voor de verordening kan een belangrijke bijdrage zijn aan het aanpakken van deze misstanden en is in lijn met de inzet binnen het Coalitieakkoord om mensenhandel en dwangarbeid tegen te gaan.

Het is cruciaal dat het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het kabinet heeft echter ook kanttekeningen bij het voorstel. Deze betreffen WTO-conformiteit, de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het voorstel, duidelijkheid voor bedrijven omtrent wat van hen wordt verwacht, de effecten voor bedrijven in de EU en derde landen (onder andere in ontwikkelingslanden), de effecten voor het midden- en kleinbedrijf en de verhouding van het voorstel tot (andere) EU-wetgeving op het terrein van gepaste zorgvuldigheid.

Het kabinet hecht eraan dat het voorstel conform WTO-regels wordt vormgegeven. Het is daarbij zaak dat de maatregel in lijn is met non-discriminatieprincipes van de WTO (het meest begunstigde natie principe en het beginsel van nationale behandeling). Het kabinet ondersteunt dan ook dat onder de voorgestelde verordening gelijkelijk kan worden opgetreden tegen het op de markt brengen van producten die zijn geproduceerd met dwangarbeid op de eigen markt en in derde landen.

Een definitief oordeel over de uitvoering en de handhaving is nog niet mogelijk. Het kabinet zet vraagtekens bij de effectiviteit van de voorgestelde uitvoering en constateert dat het voorstel nog veel onduidelikheden bevat met betrekking tot de handhaving en uitvoering door de toezichthouder en de douane van het voorstel. Zo is het onduidelijk wanneer en hoe een toezichthouder kan, mag en moet handhaven en wat de verhouding is met bestaande (strafrechtelijke) wettelijke kaders. Het kabinet vindt het belangrijk om aandacht te hebben voor het feit dat dwangarbeid buiten de EU kan plaatsvinden wat effectief en efficiënt onderzoek van de bevoegde autoriteit kan bemoeilijken en daarmee ook de handhaafbaarheid. Ook heeft het kabinet vragen bij hoe de toezichthouder het toezicht zal moeten inzetten, ook in de aansturing van en samenwerking met de Douane. Het is cruciaal dat het uiteindelijke voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Hierover moet in de onderhandelingen meer duidelijkheid komen. Nadere handvatten zijn hiervoor nodig.

⁸ Kamerstuk 29 427, nr. 121.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 1853.

De effectiviteit hangt sterk samen met de uitvoerbaarheid van het voorstel. Om een definitief oordeel te vellen over de effectiviteit zijn dan ook nadere handvatten nodig voor de uitvoering, dit betreft onder andere de manier waarop bevoegde autoriteiten worden geacht de risico-inventarisatie te maken en de gevolgen die dit heeft voor hoe de toezichthouder het toezicht inzet, ook in de aansturing van en samenwerking met de Douane en hoe de Douane het kan uitvoeren.

Uniforme handhaving en de sanctionering door de lidstaten is daarbij van belang, zodat in de verschillende lidstaten op vergelijkbare wijze uitvoering wordt gegeven aan de wet. Het kabinet staat daarom positief tegenover het voorgestelde netwerk van bevoegde autoriteiten in de verschillende lidstaten. Hierbij zou eventueel aangesloten kunnen worden bij bestaande netwerken binnen het markttoezicht. Het is van belang dat de bevoegdheden op toezicht en handhaving bij de lidstaten belegd blijven zoals de Commissie ook voorstelt, omdat dit de ruimte biedt aan lidstaten om de handhaving van de nieuwe regels in te richten. Het is van belang dat in de nieuwe regels voor handhaving en toezicht geen dwingende voorstellen komen die deze bevoegdheid van lidstaten belemmeren. Tot slot is het van belang dat de beoogde bevoegde autoriteit goed communiceert met de beoogde toezichthouder in het kader van de CSDDD.

Het kabinet vindt het van groot belang dat voor bedrijven duidelijk is wat van hen wordt verwacht, zodat de verordening in de praktijk effect heeft en bedrijven geen onbedoeld nadeel ondervinden, en zal zich hier in de onderhandelingen voor inzetten. De verordening is alleen effectief als deze goed nageleefd wordt en kan worden door bedrijven. Een belangrijke vraag van het kabinet is hoe het voorstel zich verhoudt tot bestaande en aankomende EU-wetgeving op gebied van IMVO en gepaste zorgvuldigheid. Coherentie is essentieel: dit maakt de wetgeving effectiever, bevordert rechtszekerheid voor bedrijven en dempt de regeldruk. De Commissie geeft aan dat de voorgestelde dwangarbeidverordening een aanvulling is op de CSDDD. In dit verband is niet alleen de CSDDD relevant, maar ook de duurzaamheidsrapportagerichtlijn, de bestaande Conflictmineralenverordening en de aankomende verordeningen op gebied van ontbossing en batterijen. Ook deze verordeningen bevatten bepalingen over gepaste zorgvuldigheid die relevante verbanden kunnen vormen met de voorgestelde dwangarbeidverordening. De Commissie wil duidelijkheid verschaffen voor bedrijven door richtsnoeren voor gepaste zorgvuldigheid op te stellen. Het kabinet zal, met het oog op voorspelbaarheid en coherentie, er in de EU op inzetten dat deze richtsnoeren in lijn zijn met de internationale normenkaders voor gepaste zorgvuldigheid en IMVO (de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's)) en met relevante EU-wetgeving.

Een ander aandachtspunt bij de voorgestelde verordening is het punt van potentiële terugtrekking door bedrijven uit risicovolle gebieden. De voorgestelde verordening kan ertoe leiden dat bedrijven, zodra zij dwangarbeid in hun waardeketen constateren, zich genoodzaakt zien zich terug te trekken uit het betreffende gebied omdat het verbod betekent dat zij hun goederen niet kunnen verkopen op de EU-markt. Mogelijkerwijs zullen bedrijven zich ook preventief terugtrekken uit gebieden die door de Commissie als hoog-risicogebied worden aangemerkt. De OESO-richtlijnen, de UNGP's en de in onderhandeling zijnde CSDDD vragen dat bedrijven zich inzetten om dwangarbeid aan te pakken, terugtrekking geldt binnen gepaste zorgvuldigheid als laatste redmiddel.

De Commissie wijst op flankerend beleid om de effectiviteit van de verordening te vergroten. Het kabinet zal in de onderhandelingen aandacht vragen voor complementaire beleidsmaatregelen om effectief dwangarbeid tegen te gaan, bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden.

Specifieke aandacht is nodig voor wat het voorstel betekent voor het MKB. De Commissie erkent de beperkingen die de verordening betekent voor het MKB. Het kabinet verwelkomt dit en steunt de manier waarop de Commissie in het voorstel probeert tegemoet te komen aan deze beperkingen door ondersteunende maatregelen. Tegelijkertijd stelt het kabinet de vraag of dit voldoende is of dat het voorstel nog verder rekening kan houden met het MKB, bijvoorbeeld door het MKB langer de tijd te geven om nadat de verordening in werking is getreden aan de verordening te voldoen.

Het kabinet is kritisch over de financiële gevolgen van het voorstel, onder andere de voorgestelde extra FTE's bij de Commissie en de aanvullende administratieve uitgaven. Daarnaast is het kabinet zeer kritisch op de potentiële uitvoeringskosten voor de lidstaten en zal het kabinet bij de Commissie aandringen op maatregelen ter beperking van de uitvoeringslast en kosten van het toezicht. Het opzetten of aanwijzen en toerusten van een bevoegde autoriteit en het toerusten van de douaneautoriteiten zorgt voor significante aanvullende kosten voor de lidstaten, voor de douane hoofdzakelijk op het gebied van personele capaciteit en ICT. Het kabinet zal hierbij inzetten op een effectieve en efficiënte inrichting van de verordening, bijvoorbeeld door het toezicht op deze verordening te combineren met toezicht op vergelijkbare regelingen. Hierbij is het relevant om op te merken dat de uitvoeringslast naar verwachting voor Nederland relatief groot zal zijn, vanwege de doorvoer van producten vanuit de Nederlandse havens (waar producten veelal voor het eerst de EU-markt opkomen). Het kabinet zal inzetten op een implementatietermijn die haalbaar is voor de handhaving en uitvoering, daarbij ook rekening houdend met de ICT-specificaties.

Het kabinet vindt het belangrijk dat bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving een impact assessment wordt gedaan. Dit heeft het kabinet in aanloop naar de publicatie van het voorstel reeds aangegeven bij de Commissie. Het kabinet zal bij de Commissie aangeven dat het onwenselijk is om in dit geval af te wijken van de EU Betere regelgevingsprincipes door het niet uitvoeren van een impact assessment. Het kabinet zal de Commissie vragen om in kaart te brengen wat de effecten zijn voor EU-bedrijven en derde landen, in het bijzonder ontwikkelingslanden. Ook zal het kabinet vragen naar de uitvoerbaarheid en de uitvoeringskosten. Het kabinet zal inzetten op dat de Commissie alsnog een impact assessment uitvoert. Daarnaast zal het kabinet pleiten voor een tijdige evaluatie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De posities van andere EU lidstaten zijn op dit moment nog niet bekend. Binnen de Raad wordt het doel om dwangarbeid tegen te gaan breed gesteund.

Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over de voorgestelde verordening maar is actief op het onderwerp en stelde in juni 2022 een import- en exportverbod voor op goederen die met dwangarbeid zijn gemaakt. Het Europees Parlement nam de resolutie waarin het verbod werd voorgesteld aan met overgrote meerderheid (503 stemmen voor, zes tegen en vier onthoudingen). Binnen het Europees Parlement zal de IMCO-commissie (de commissie voor interne

markt en consumentenbescherming) de leidende commissie zijn op het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 114 en 207 van het VWEU. Op grond van artikel 114 VWEU is de EU bevoegd de maatregelen vast te stellen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Op grond van artikel 207 is de EU bevoegd maatregelen vast te stellen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie bepalen. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het gebied van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU). Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek heeft de EU een exclusieve bevoegdheid (artikel 3, lid 1, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Doel van het voorstel is het bijdragen aan de wereldwijde strijd tegen dwangarbeid door het weren van producten vervaardigd met dwangarbeid van de EU-markt. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Regels op EU-niveau hebben in dit domein een belangrijke meerwaarde, omdat de problematiek grensoverschrijdend is en daarom beter op EU-niveau kan worden aangepakt. De lidstaten kunnen de doelstellingen van het voorstel onvoldoende verwezenlijken door optreden op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Met het voorstel wordt bovendien beoogd een gelijk speelveld voor bedrijven te creëren binnen de EU, bedrijven juridische zekerheid te geven en fragmentatie van de interne markt door verschillende nationale regels te voorkomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing, gelet op de exclusieve bevoegdheid van de EU.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Dit heeft vooral te maken met de sterk gevoelde urgentie om paal en perk te stellen aan dwangarbeid. Doel van het voorstel is het bijdragen aan de wereldwijde strijd tegen dwangarbeid door het weren van producten vervaardigd met dwangarbeid van de EU-markt. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Zo geldt het voorstel bijvoorbeeld in principe voor alle bedrijven, maar worden de bevoegde autoriteiten onder andere gevraagd zich te richten op grotere bedrijven omdat daar volgens de Commissie de risico's op dwangarbeid het meest concreet zijn en de impact het grootst is. In het voorstel wordt bovendien specifiek aandacht besteed aan de gevolgen voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) en wordt rekening gehouden met de mogelijk beperktere middelen en mogelijkheden van het MKB.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Om dit voorstel te implementeren raamt de Commissie additionele administratieve uitgaven van totaal EUR 2,4 miljoen voor de periode 2024 tot en met 2027, te financieren binnen *Single Market, Innovation and Digital*. Kosten zijn voor de opzet van een systeem waarin bevoegde autoriteiten en de douane informatie met elkaar kunnen delen, het hosten van de risicodatabase, de publicatie van de richtsnoeren en het organiseren van bijeenkomsten. Na 2027 lopen de kosten beperkt door.

Hiernaast zijn er additionele uitgaven van totaal EUR 1,5 miljoen voor de periode 2024 tot en met 2027, te financieren binnen *Neighbourhood and the World*. Na 2027 lopen de kosten beperkt door. De administratieve lasten stijgen met EUR 4,7 miljoen in de periode 2024–2027, te financieren binnen *administrative expenditure*. Zoals in het voorstel opgenomen wordt dit door herverdeling volledig binnen bestaande middelen gefinancierd.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Het voorstel heeft gevolgen voor het ambtelijk apparaat van de Commissie, hiervoor zijn extra FTE's voorzien. De Commissie geeft aan dat dit nodig is vanwege de reikwijdte en de nieuwigheid van het voorstel. Het kabinet staat in het algemeen kritisch tegenover extra uitgaven door de Commissie. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de Europese Raadconclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de beoogde uitbreiding van het aantal werknemers van de Commissie.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

Het voorstel heeft financiële gevolgen voor de rijksoverheid, vanwege de benodigde middelen voor toezicht en handhaving door de toezichthouder(s) en de douane. De precieze gevolgen en kosten in Nederland voor de toezichthouder en douane zijn op dit moment moeilijk aan te geven. De omvang is afhankelijk van verschillende variabelen – bijvoorbeeld of schaalvoordelen behaald kunnen worden indien dezelfde toezichthouder wordt aangewezen als voor de CSDDD. De verwachting is dat het in elk geval gaat om enkele tientallen extra fte's. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Voor regeldruk voor bedrijven is consistentie met andere EU-regelgeving (waaronder de CSDDD) relevant. Voorliggend voorstel zorgt desalniettemin voor additionele kosten, met name voor bedrijven die niet onder de reikwijdte van de CSDDD vallen. Zij krijgen onder meer te maken met kosten om na te gaan of er dwangarbeid in de waardeketen van hun producten zit. De kosten voor het nagaan of er dwangarbeid in hun waardeketen zit middels gepaste zorgvuldigheid, zal een deel van deze

ondernemingen al maken doordat zij vanuit huidig beleid al gepaste zorgvuldigheid betrachten. Momenteel worden kosten van het toepassen van gepaste zorgvuldigheid op dwangarbeid gemaakt door bedrijven die dit al vanwege niet-dwingende maatregelen of andere regelgeving doen. Met deze verordening wordt het speelveld gelijkgetrokken, waardoor alle ondernemingen die onder de voorgestelde verordening vallen deze kosten zullen maken. Naast de kosten voor gepaste zorgvuldigheid op dwangarbeid, kunnen er voor ondernemingen kosten zijn op het moment dat de bevoegde autoriteit een onderzoek instelt en/of oordeelt dat er sprake is geweest van dwangarbeid bij de vervaardiging van een product. In geval van een onderzoek zal de onderneming kosten maken in het meewerken aan dit onderzoek, bijvoorbeeld om met extra informatie te komen waaruit blijkt dat er geen sprake is van dwangarbeid. De Commissie geeft geen kwantitatieve inschatting van de regeldruk. Zoals aangegeven onder 3b, zal het kabinet de Commissie vragen om in kaart brengen wat de effecten zijn voor EU-bedrijven en derde landen, in het bijzonder ontwikkelingslanden. Ook zal het kabinet vragen naar de uitvoerbaarheid, handhaving, en de uitvoerings- en handhavingskosten.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De verordening zal onder andere effect hebben op landen die naar de EU exporteren. Daarom is het belangrijk dat de EU blijft inzetten op adequaat flankerend beleid voor bijvoorbeeld ontwikkelingslanden en dat de verordening WTO-conform wordt vormgegeven en uitgevoerd. Hoewel de voorgestelde verordening niet gericht is op producten uit een specifieke regio of land, kan bij de feitelijke toepassing van het voorstel een situatie ontstaan waarin derde landen menen dat hun export op discriminatoire wijze van de EU-markt wordt geweerd.

Voor Nederland specifiek en voor de EU in het algemeen zijn de gevolgen naar verwachting divers. Niet in de EU gevestigde bedrijven zullen evengoed aan de verordening moeten voldoen wanneer zij goederen op de EU-markt willen brengen.

Naast de EU hebben een aantal landen wetgeving gericht op producten gemaakt met dwangarbeid of werken hier momenteel aan.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft alleen consequenties voor nationale regelgeving en niet voor decentrale regelgeving. Het aanwijzen van de bevoegde autoriteit(en), het toekennen van bevoegdheden en de handhaving moeten op nationaal niveau door een uitvoeringswet worden geregeld. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de lex silencio positivo, omdat er geen sprake is van een vergunningstelsel.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In het voorstel wordt de Commissie de bevoegdheid toegekend tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen. Zo krijgt de Commissie de bevoegdheid om via een gedelegeerde handeling te bepalen voor welke producten of productgroepen informatie over het product, de producent en leveranciers aan de douane moet worden verstrekt (artikel 16, lid 1). Het kabinet acht toekenning van de gedelegeerde bevoegdheid mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het

kabinet vindt het wenselijk om deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, vanwege flexibiliteit en om de wetgevingsprocedure niet te belasten. Daarnaast kan het kabinet zich vinden in de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering), omdat de handeling leidt tot een aanvulling van de verordening. De bevoegdheidsdelegatie is inhoudelijk voldoende afgebakend. Wat betreft de duur van de delegatie merkt het kabinet op dat de bevoegdheid wordt toegekend voor onbepaalde tijd (artikel 27, lid 2). Het kabinet zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden. De gedelegeerde handeling kan worden vastgesteld met gebruikmaking van de spoedprocedure indien de bevoegde autoriteiten besluiten het aanbieden of uitvoeren van bepaalde producten op de EU-markt te verbieden, aan bedrijven te bevelen de producten die reeds op de EU-markt zijn gebracht uit de handel te nemen en zich te ontdoen van de betrokken producten (artikel 16, lid 5). De bevoegde autoriteiten kunnen deze beslissing nemen nadat zij hebben vastgesteld dat een product dat tot stand is gekomen met gebruikmaking van dwangarbeid op de EU-markt is gebracht of is geëxporteerd. Het kabinet vindt de mogelijkheid tot het gebruik van de spoedprocedure gerechtvaardigd.

Ook wordt in het voorstel de Commissie de bevoegdheid toegekend om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Zo krijgt de Commissie de bevoegdheid om via een uitvoeringshandeling nadere regels te stellen omtrent details van de in de besluiten van de bevoegde autoriteit op te nemen informatie (artikel 7, lid 2), omtrent informatie die aan de douaneautoriteiten moet worden verstrekt (artikel 16, lid 3) en omtrent procedure-regels en de details van de uitvoeringsregeling van het informatie- en communicatiesysteem dat de Commissie, bevoegde autoriteiten en douaneautoriteiten kunnen gebruiken om te communiceren over onder andere beslissingen van bevoegde autoriteiten (artikel 22, lid 7). Het kabinet kan zich vinden in het toekennen van deze bevoegdheid, omdat het niet de vaststelling van essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het kabinet vindt het ook wenselijk om deze bevoegdheden aan de Commissie toe te kennen, vanwege flexibiliteit en om de wetgevingsprocedure niet te belasten. De keuze voor uitvoering (in plaats van delegatie) is passend, aangezien het bij alle drie om een nadere bepaling van de inhoud van de verordening gaat om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens dezelfde voorwaarden wordt uitgevoerd. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld met gebruikmaking van de onderzoeksprocedure. Het kabinet kan zich vinden in deze procedure, gelet op het feit dat de uitvoeringshandelingen betrekking hebben op de gemeenschappelijke handelspolitiek (zie artikel 2 van de comitologieverordening¹⁰).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De inwerkingtreding van de verordening is op de dag volgend op de publicatie van de verordening in het *Official Journal of the European Union*. De verordening wordt van toepassing 24 maanden na inwerkingtreding. Dit betekent dat elke lidstaat twee jaar heeft voor het opstellen en inwerking laten treden van de uitvoeringswetgeving. Het kabinet kan zich gezien de vragen die het nog heeft over de uitvoerbaarheid op dit moment nog niet uitspreken over de haalbaarheid hiervan. Afhankelijk van de snelheid waarmee de bevoegde autoriteiten kunnen worden aangewezen en er helderheid is over onder andere de ICT-vereisten voor

¹⁰ EUR-Lex – 32011R0182 – EN – EUR-Lex (europa.eu) EUR-Lex – 32011R0182 – EN – EUR-Lex (Europa.eu).

zowel de bevoegde autoriteit als de Douane, kan worden bepaald of het de inwerkingtreding van de verordening in de huidige vorm haalbaar is.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening stelt geen horizonbepaling en geen evaluatiebepaling. Het zou goed zijn als er een evaluatiebepaling zou worden opgenomen, bijvoorbeeld om de effectiviteit van de verordening na vier jaar te beoordelen.

e) Constitutionele toets

Er spelen geen constitutionele bijzonderheden.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Lidstaten wordt gevraagd om een bevoegde autoriteit aan te wijzen die toeziet op de naleving van de verordening en deze autoriteit te voorzien van voldoende middelen. De Commissie zal een Europees netwerk van nationale bevoegde autoriteiten opzetten om een gecoördineerde aanpak te bevorderen. Het kabinet is kritisch over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel zoals in paragraaf 3b van dit fiche is aangegeven. Het is nog onduidelijk wanneer en op basis van welke criteria een toezichthouder dient te handhaven en het kabinet vraagt zich af hoe de Commissie de praktische implementatie van het interveniëren van de bevoegde autoriteiten voor zich ziet. Ook is onvoldoende inzichtelijk of en welke ICT gevolgen dit voorstel heeft voor nationale (douane)-systemen. Een definitief oordeel over de uitvoering en handhaving is daarmee nog niet mogelijk, maar uiteraard zet het kabinet zich er binnen de Raad voor in om deze onduidelijkheden spoedig weg te nemen. Het is cruciaal dat het uiteindelijke voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het verbod op het op de markt brengen en uitvoeren van goederen waarbij de vervaardiging met dwangarbeid gepaard is gegaan, zal moeten leiden tot verbetering van de omstandigheden voor volwassenen en kinderen binnen de EU en daarbuiten, waaronder in ontwikkelingslanden.

Voor het kabinet is van belang dat bedrijven, conform de OESO-richtlijnen, hun invloed aanwenden om de situatie te verbeteren. In de preambule geeft de Commissie aan dat het terugtrekken van bedrijven uit regio's waar dwangarbeid plaatsvindt in de stakeholderconsultatie door verschillende stakeholders als grote zorg werd geuit. Hoewel de Commissie in de verordening geen directe aandacht aan dit effect besteedt, zou gesteld kunnen worden dat dit effect deels wordt onderhouden door de risico-gebaseerde aanpak waarmee bevoegde autoriteiten potentiële overtredingen van de verordening opsporen. Hierbij stelt de verordening dat zodra ondernemingen gepaste zorgvuldigheid op dwangarbeid toepassen in hun waardeketen, het risico op dwangarbeid zodanig wordt verkleind dat de bevoegde autoriteit in principe geen onderzoek naar dwangarbeid zal starten. Het kabinet vindt dat dit potentiële implicaties voor ontwikkelingslanden niet voldoende afdekt, en zal er daarom voor pleiten dat de Commissie zorgdraagt voor monitoring van de effecten van de verordening op derde landen en van de verwachte effecten op aanpak van dwangarbeid, naast de punten die hierboven reeds genoemd werden. Ten slotte hecht het kabinet eraan dat de EU inzet op flankerend beleid voor ontwikkelingslanden en de slachtoffers van dwangarbeid, om bij te dragen aan het structureel uitbannen van dwangarbeid.