C/2026/4637

3.9.2026

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Richtsnoeren voor de toepassing van Verordening (EU) 2024/3015 inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie

(C/2026/4637)

1. Inleiding 4
2. Rechtskader 5
2.1. Het constitutionele kader van de EU 5
2.2. Internationaal rechtskader 5
3. Toepassingsgebied van de verordening 6
3.1. Producten en marktdeelnemers die binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen 6
3.2. Definitie van dwangarbeid 7
3.2.1. Arbeid of dienst 7
3.2.2. Ontbreken van vrijwillige toestemming (onvrijwilligheid) 7
3.2.3. Dwang 7
3.3. Soorten dwangarbeid 8
3.3.1. Door particulieren opgelegde dwangarbeid 8
3.3.2. Door de staat opgelegde dwangarbeid 8
3.3.3. Gedwongen kinderarbeid 8
3.4. Risico-indicatoren om dwangarbeid te identificeren 9
4. Het onderzoeksproces 9
4.1. Onderzoek naar mogelijke schendingen van het verbod op dwangarbeid 9
4.2. Reikwijdte van het onderzoeksproces 9
4.3. Risicogebaseerde aanpak voor het prioriteren en toespitsen van onderzoeken 10
4.3.1. Criteria voor het identificeren van producten en het prioriteren van gevallen met het oog op het onderzoek 10
4.3.2. Identificatie van marktdeelnemers voor de onderzoeksfasen 11
4.4. Beoordeling van informatie 12
4.4.1. Verzameling en beoordeling van beschikbare informatie 12
4.4.2. Relevante informatiebronnen 12
4.5. Inleidende fase van het onderzoek 12
4.5.1. Verzoeken om informatie aan marktdeelnemers 12
4.5.2. Verzoeken om informatie aan “andere leveranciers van producten” en andere belanghebbenden en nader feitenonderzoek 13
4.5.3. Beoordeling en afsluiting van de inleidende fase van het onderzoek 14
4.6. Onderzoek 15
4.6.1. Recht van de marktdeelnemer om te worden geïnformeerd en gehoord 15
4.6.2. Verzoeken om informatie aan marktdeelnemers 15
4.6.3. Contact met andere relevante belanghebbenden en inspecties ter plaatse 15
4.6.4. Vertrouwelijkheid van onderzoeken 16
4.6.5. Resultaat van het onderzoek 16

4.7. Samenwerking van marktdeelnemers met de bevoegde autoriteiten en informatie waarom kan worden verzocht 17

4.7.1. Voorbeelden van informatie over de maatregelen van de marktdeelnemer om de risico's van dwangarbeid in kaart te brengen, te voorkomen, te beperken, te beëindigen of te verhelpen 17

4.7.2. Voorbeelden van informatie over de arbeidsomstandigheden op de plaats van de vermeende dwangarbeid 18

4.7.3. Voorbeelden van informatie over het product waarmee het verbod op dwangarbeid zou worden geschonden 18

4.8. Besluiten over schendingen van het verbod op dwangarbeid 19

4.8.1. Vaststelling van een schending van het verbod op dwangarbeid 19

4.8.2. Vaststelling van een schending in geval van niet-medewerking 21

4.8.3. Inhoud van het besluit 22

4.8.4. Toeleveringsketens die van strategisch of kritiek belang zijn voor de EU 23

4.9. Herziening van besluiten en beroep 24

4.9.1. Verzoeken tot herziening van een besluit 24

4.9.2. Verzoek tot intrekking van een besluit na naleving en door marktdeelnemers te verstrekken informatie 24

4.9.3. Administratief en gerechtelijk beroep tegen een besluit 25

4.10. Coördinatie en samenwerking op het gebied van onderzoek en handhaving 25

4.10.1. Coördinatie tussen nationale autoriteiten binnen een lidstaat 25

4.10.2. Coördinatie met rechtshandhavingsinstanties en wisselwerking met strafrechtelijke procedures 26

4.10.3. Coördinatie, samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de bevoegde autoriteiten en de Commissie 26

5. Handhaving en sancties 27

5.1. Handhaving van besluiten inzake schending van het verbod 27

5.1.1. Handhaving van besluiten inzake schending van het verbod op dwangarbeid binnen de EU 27

5.1.2. Handhaving van besluiten inzake schending van het verbod op dwangarbeid aan de grenzen ... 28

5.1.3. Identificatie van de producten aan de grens 29

5.1.4. Opschorting van de vrijgave van producten en kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten 29

5.1.5. In het vrije verkeer brengen of uitvoer 30

5.1.6. Weigering, inbeslagneming en verwijdering 30

5.2. Sancties 30

5.2.1. Gronden voor sancties 31

5.2.2. Berekening van sancties 31

6. Richtsnoeren voor marktdeelnemers inzake passende zorgvuldigheid met betrekking tot door de overheid opgelegde dwangarbeid 34

6.1. Doel 34

6.2. EU-wetgeving met betrekking tot passende zorgvuldigheid 34

6.3. Wat is passende zorgvuldigheid met betrekking tot dwangarbeid? 35

6.3.1. Passende zorgvuldigheid als doeltreffend instrument tegen dwangarbeid 35

6.3.2. Kenmerken van passende zorgvuldigheid 35

6.3.3. Betrokkenheid van belanghebbenden 36

6.4. Procedure voor passende zorgvuldigheid 36
6.4.1. Stap 1: Integreer passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid in het beleid en de risicobeheersystemen van de onderneming 37
6.4.2. Stap 2: Identificeer en beoordeel de risico's op dwangarbeid die de activiteiten, toeleveringsketens en zakelijke relaties van de onderneming met zich meebrengen 39
6.4.3. Stap 3: Voorkom, beperk en beëindig risico's op dwangarbeid 41
6.4.4. Stap 4: Monitor en beoordeel de uitvoering en de resultaten 43
6.4.5. Stap 5: Communiceer hoe risico's worden aangepakt 44
6.4.6. Stap 6: Bied herstel of werk daaraan mee 45
7. Indienen van informatie over mogelijke schendingen van het verbod op dwangarbeid 47
7.1. Inleiding 47
7.2. Informatie indienen 47
7.2.1. Indiening van informatie 47
7.2.2. In te dienen informatie 47
7.2.3. Contactgegevens 47
7.3. Klachten over dwangarbeid 48
7.4. Bewijs van dwangarbeid en ondersteunende documenten 48
7.5. Informatie over de betrokken marktdeelnemers en/of producten 48
7.6. Hoe wordt de ingediende informatie behandeld? 49
7.6.1. Eerste beoordeling 49
7.6.2. Contact met de indiener 49
7.7. Vertrouwelijkheid en gegevensbescherming 50
7.7.1. Vertrouwelijkheid 50
7.7.2. Behandeling van persoonsgegevens 50

BELANGRIJKE MEDEDELING

Met deze richtsnoeren wordt voldaan aan de verplichting van artikel 11 van de verordening inzake dwangarbeid ([1]) ("de verordening"); ze zijn bedoeld om de uitvoering ervan te ondersteunen ([2]). Ze zijn gericht tot de bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de verordening en tot douaneautoriteiten, marktdeelnemers, consumentenorganisaties, maatschappelijke organisaties, vakbonden en alle andere belanghebbenden.

Deze richtsnoeren zijn uitsluitend bedoeld als leidraad, en alleen de tekst van de verordening zelf heeft rechtskracht. De bindende uitlegging van EU-wetgeving is de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De zienswijzen in deze richtsnoeren lopen niet vooruit op de standpunten die de Europese Commissie bij het Hof van Justitie zou kunnen innemen. De Commissie, noch enige persoon die namens de Commissie optreedt, is aansprakelijk voor het gebruik dat van de informatie in deze richtsnoeren wordt gemaakt.

Deze richtsnoeren vormen een leidraad voor de toepassing van de verordening in de lidstaten en IJsland, Liechtenstein en Noorwegen als ondertekenaars van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), alsook op en in het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot Noord-Ierland overeenkomstig het Windsor-kader ([3]), na toevoeging van de verordening aan de respectieve overeenkomsten. Verwijzingen naar de Unie, de EU of de eengemaakte markt moeten dienovereenkomstig mede worden begrepen als verwijzingen naar de EER of de EER-markt en naar het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot Noord-Ierland.

Zoals de verordening voorschrijft, zijn deze richtsnoeren opgesteld in overleg met alle belanghebbende partijen, waaronder internationale organisaties, lidstaten, bedrijven en brancheorganisaties, vakbonden en maatschappelijke organisaties. Ter ondersteuning van het raadplegingsproces heeft de Commissie een deskundigengroep inzake dwangarbeid ([4]) opgericht, een verzoek om input gepubliceerd ([5]) waarop zij 160 reacties heeft gekregen, en gerichte raadplegingen gehouden. De richtsnoeren kunnen waar nodig in de loop van de tijd worden gewijzigd en bijgewerkt.

1. **INLEIDING**

De verordening bevat bindende regels die marktdeelnemers verbieden met dwangarbeid vervaardigde producten in de EU in de handel te brengen en uit de EU uit te voeren. Zij heeft tot doel de werking van de eengemaakte markt te verbeteren door bij te dragen tot de instandhouding van een eerlijke en transparante markt en een gelijk speelveld voor bedrijven op de eengemaakte markt te waarborgen, en tegelijkertijd verantwoord ondernemerschap te bevorderen bij bedrijven die binnen en buiten de EU actief zijn. De verordening heeft ook tot doel bij te dragen tot de bestrijding van dwangarbeid, daarbij inbegrepen de verwezenlijking van duurzameontwikkelingsdoelstelling 8.7 van de VN om dwangarbeid tegen 2030 uit te bannen.

De verordening legt marktdeelnemers een resultaatsverplichting op. Hoewel er geen specifieke verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid aan ondernemingen worden opgelegd, wordt passende zorgvuldigheid erkend als een nuttig instrument om dwangarbeid in toeleveringsketens aan te pakken. Bijgevolg, en in overeenstemming met de verordening, hebben deze richtsnoeren ook tot doel te verduidelijken hoe passende zorgvuldigheid ondernemingen kan helpen om aan de verordening te voldoen. Deze regels zijn van toepassing ongeacht of er sprake is van dwangarbeid op de eigen bedrijfslocatie(s) van een marktdeelnemer of in diens toeleveringsketen.

Bij de uitvoering van de verordening moeten de bevoegde autoriteiten en de Commissie de algemene beginselen van het EU-recht, zoals het evenredigheidsbeginsel, in acht nemen. Onderzoeken moeten worden uitgevoerd met inachtneming van het recht van marktdeelnemers om te worden gehoord en zonder afbreuk te doen aan procedures die zijn voorzien in andere EU- en nationale wetgeving. Daartoe vereist de verordening dat de leidende bevoegde autoriteiten nauw samenwerken met andere relevante autoriteiten.

([1]) Verordening (EU) 2024/3015 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie (PB L, 2024/3015, 12.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj).

([2]) Deze richtsnoeren omvatten alle in artikel 11 van de verordening inzake dwangarbeid vermelde elementen, met uitzondering van de richtsnoeren voor douaneautoriteiten en marktdeelnemers inzake de praktische uitvoering van artikel 27. Zoals uiteengezet in punt 5.1.3, zullen deze richtsnoeren in aanmerking worden genomen indien en wanneer er gedelegeerde handelingen worden vastgesteld op grond van artikel 27 van de verordening.

([3]) Het Windsor-kader is de nieuwe manier waarop naar het Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland wordt verwezen overeenkomstig Gezamenlijke Verklaring nr. 1/2023 van de Unie en het Verenigd Koninkrijk in het bij het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ingestelde Gemengd Comité van 24 maart 2023.

([4]) Register van deskundigengroepen van de Commissie.

([5]) Portaal Geef uw mening, Dwangarbeid:Richtsnoeren over de uitvoering van de EU-regels.

2. **RECHTSKADER**

2.1. **Het constitutionele kader van de EU**

De verordening inzake dwangarbeid is gebaseerd op de EU-Verdragen ([6]) en weerspiegelt de in artikel 2 VEU genoemde waarden, die de Unie en haar lidstaten gemeen hebben ([7]). De Verdragen verplichten de EU en haar lidstaten waarden als menselijke waardigheid, mensenrechten, vrijheid, rechtvaardigheid en solidariteit te handhaven en na te streven, waarvan het Hof van Justitie heeft bevestigd dat zij de kern van de identiteit van de EU vormen en van fundamenteel belang zijn voor de werking van de rechtsorde van de EU ([8]).

Deze verbintenissen worden gespecificeerd en versterkt door het Handvest van de grondrechten van de EU ([9]), dat uitdrukkelijk voorschrijft dat de menselijke waardigheid onschendbaar is en moet worden geëerbiedigd en beschermd. Ook slavernij, dienstbaarheid, dwangarbeid of verplichte arbeid en mensenhandel worden in het Handvest uitdrukkelijk verboden ([10]).

2.2. **Internationaal rechtskader**

De verordening bouwt voort op internationale instrumenten die dwangarbeid in al zijn vormen verbieden, met name IAO-Verdrag nr. 29 betreffende dwangarbeid ([11]) en het bijbehorende protocol van 2014 ([12]) en IAO-Verdrag nr. 105 betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid ([13]), aangevuld met IAO-aanbeveling nr. 203 inzake dwangarbeid ([14]). De verordening is ook gebaseerd op IAO-Verdrag nr. 182 ([15]), dat gedwongen kinderarbeid verbiedt als een van de ergste vormen van kinderarbeid ([16]), en op internationale mensenrechteninstrumenten. Alle EU-lidstaten hebben zich ertoe verbonden dwangarbeid te bestrijden, aangezien alle lidstaten de IAO-verdragen nr. 29 en nr. 105 betreffende dwangarbeid hebben geratificeerd.

In deze richtsnoeren wordt rekening gehouden met de beginselen en normen die zijn vastgelegd in internationaal erkende richtsnoeren en met name die welke betrekking hebben op de volgende instrumenten:

— De OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen inzake verantwoord ondernemerschap (“OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen”) ([17]) en de richtsnoeren betreffende passende zorgvuldigheid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (“OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid”) ([18]);

— IAO, “Hard to see, harder to count” ([19]);

— IAO-IOE, “Combating forced labour – A handbook for employers and businesses” (“IAO/IOE-handboek”) ([20]);

— Leidende beginselen inzake bedrijfsleven en mensenrechten van de VN (“leidende beginselen van de VN”) ([21]).

([6]) Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) (PB C 202 van 7.6.2016, blz. 13), artikel 21; geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 47).
([7]) Overweging 3 van de verordening inzake dwangarbeid.
([8]) Arrest van 21 april 2026, Commissie/Hongarije (“De waarden van de Unie”), C-769/22, EU:C:2026:326, punt 525.
([9]) Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391).
([10]) Artikelen 1 en 5 van het EU-Handvest.
([11]) Verdrag betreffende de gedwongen arbeid, 1930 (nr. 29).
([12]) IAO, Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid, 1930 (P029).
([13]) IAO, Verdrag betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid, 1957 (nr. 105).
([14]) IAO, Aanbeveling inzake dwangarbeid (aanvullende maatregelen), 2014 (nr. 203).
([15]) IAO, Verdrag betreffende de ergste vormen van kinderarbeid, 1999 (nr. 182).
([16]) IAO, Verklaring over de fundamentele beginselen en rechten op het werk, aangenomen op 18 juni 1998 (IAO-Verklaring 1998); artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de VN, aangenomen in 1966 en in werking getreden in 1976 (IVESCR); artikel 8, lid 3, punt a), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van de VN, aangenomen in 1966 en in werking getreden in 1976 (IVBPR).
([17]) OESO (2023), OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen inzake verantwoord ondernemerschap.
([18]) OESO (2018), OESO-richtsnoeren betreffende passende zorgvuldigheid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.
([19]) IAO (2024), Hard to see, harder to count: Handbook on forced labour surveys.
([20]) IAO en IOE (2025), “Combating forced labour – A handbook for employers and businesses”, derde (herziene) editie.
([21]) UN (2011), Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework.

3. TOEPASSINGSGEBIED VAN DE VERORDENING

3.1. Producten en marktdeelnemers die binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen

De verordening is van toepassing op alle met dwangarbeid vervaardigde producten ([22]), ongeacht hun oorsprong, type of sector ([23]), die in de EU in de handel worden gebracht, op de markt van de EU worden aangeboden of daaruit worden uitgevoerd. Zij is van toepassing op producten die "geheel of gedeeltelijk" met dwangarbeid zijn vervaardigd en waarvoor in enig stadium van de winning, oogst, productie of vervaardiging van het product dwangarbeid is gebruikt, met inbegrip van de be- of verwerking ervan in enig stadium van de toeleveringsketen, ongeacht of dit binnen of buiten de EU plaatsvindt. Daarom vallen producten, ongeacht hoe groot het deel is dat met dwangarbeid is vervaardigd, binnen het toepassingsgebied van de verordening.

De definitie van "product" in de verordening is ruimer dan de definitie die gebruikt wordt in het nieuwe wetgevingskader ([24]). De verordening heeft niet alleen betrekking op industrieproducten, maar ook op landbouwproducten zoals gedefinieerd in artikel 38 VWEU ([25]) en op producten die worden gewonnen, zoals mineralen en andere grondstoffen.

De verordening is van toepassing op alle producten die vanaf 14 december 2027 in de EU in de handel worden gebracht of op de markt worden aangeboden, zelfs als de producten of onderdelen daarvan vóór die datum in de EU zijn geproduceerd of ingevoerd. Zij heeft geen betrekking op het uit de handel nemen ([26]) van producten die reeds zijn verkocht (d.w.z. de eindgebruiker hebben bereikt), maar op producten die nog steeds op de markt worden aangeboden, bv. in de schappen of in magazijnen.

Online of via andere vormen van verkoop op afstand aangeboden producten vallen ook binnen het toepassingsgebied van de verordening indien het ter verkoop aangeboden product op eindgebruikers in de Unie is gericht. Hoewel per geval moet worden bepaald of onlineaanbiedingen gericht zijn op eindgebruikers in de EU, dienen daarbij verschillende factoren in aanmerking te worden genomen. Tot deze factoren behoren de mogelijkheid om producten naar geografische gebieden binnen de EU te verzenden, het gebruik van de talen en valuta van een lidstaat, betalingsmethoden die specifiek zijn voor de regio en het gebruik van een in een lidstaat geregistreerde domeinnaam ([27]).

De Commissie of de nationale bevoegde autoriteiten kunnen op grond van de verordening controles uitvoeren en verdere noodzakelijke maatregelen nemen met betrekking tot dergelijke producten, zelfs als de producten op het moment van het betreffende onlineaanbod nog niet in de EU in de handel zijn gebracht.

De verlening van diensten valt niet onder het toepassingsgebied van de verordening, ook al houdt deze verband met het op de markt brengen van het product, zoals vervoer ([28]), opslag en logistiek.

De verordening is van toepassing op alle marktdeelnemers ([29]) die producten in de EU in de handel brengen, op de markt aanbieden of uit de EU uitvoeren ([30]). Zij moeten voldoen aan het verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten, zoals bepaald in artikel 3 van de verordening; indien zij het verbod schenden, kan besloten worden de betreffende producten te verbieden.

Het verbod om met dwangarbeid vervaardigde producten in de EU in de handel te brengen, op de markt aan te bieden of uit de EU uit te voeren ([31]) is onvoorwaardelijk en absoluut, gezien het belang van de daardoor geschonden mensenrechten. Het is de verantwoordelijkheid van de betrokken marktdeelnemers om ervoor te zorgen dat dit verbod wordt nageleefd.

([22]) Artikel 2, lid 7, van de verordening inzake dwangarbeid.
([23]) Met inbegrip van strategische, militaire en defensieproducten.
([24]) Het nieuwe wetgevingskader van de EU (NWK) is een reeks maatregelen die tot doel hebben het markttoezicht en de conformiteitsbeoordeling voor industrieproducten zoals machines, speelgoed en elektronica te verbeteren.
([25]) De voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met deze voortbrengselen rechtstreeks verband houden.
([26]) Artikel 1, lid 2, van de verordening inzake dwangarbeid. Deze actie wordt in andere productwetgeving (Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011, PB L 169 van 25.6.2019, blz. 1) (Verordening betreffende markttoezicht) en Verordening (EU) 2023/988 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 inzake algemene productveiligheid, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 87/357/EEG van de Raad (PB L 135 van 23.5.2023, blz. 1) Verordening inzake algemene productveiligheid) "terugroepen" genoemd.
([27]) Meer informatie is te vinden in de "Blauwe Gids" over de uitvoering van de productvoorschriften van de EU.
([28]) Overweging 18 van de verordening inzake dwangarbeid.
([29]) Artikel 2, lid 9, van de verordening inzake dwangarbeid.
([30]) Bijvoorbeeld producenten, fabrikanten, importeurs, exporteurs, detailhandelaren en leveranciers van producten, naargelang het geval.
([31]) Artikel 1 van de verordening inzake dwangarbeid.

3.2. **Definitie van dwangarbeid**

In de verordening wordt de definitie van dwangarbeid uit artikel 2 van IAO-Verdrag nr. 29 betreffende de gedwongen arbeid van 1930 gebruikt, die alle arbeid of diensten omvat die door iemand onder dwang worden verricht en waarvoor die persoon zich niet vrijwillig heeft aangeboden. De definitie bestaat uit drie hoofdbestanddelen: arbeid of dienst, ontbreken van vrijwillige toestemming en dwang.

Wil een situatie dwangarbeid vormen, dan moeten de onvrijwilligheid en de dwang zich op enig moment in de geanalyseerde periode gelijktijdig voordoen. Beide bestanddelen kunnen elkaar in de praktijk overlappen: indien er sprake is van dwang, is er geen sprake van echte toestemming; en wanneer de omstandigheden onaannemelijk maken dat er sprake was van toestemming, kan redelijkerwijs worden geconcludeerd dat er sprake was van dwang ([32]).

3.2.1. *Arbeid of dienst*

Met arbeid of dienst wordt elke activiteit bedoeld die door een persoon wordt verricht om goederen te produceren of diensten te verlenen voor gebruik door anderen of voor eigen gebruik.

Hoewel diensten in de definitie van de IAO worden genoemd, beperkt het toepassingsgebied van de verordening zich tot producten die met dwangarbeid zijn vervaardigd. Bijgevolg vallen diensten en huishoudelijk werk, ook al worden zij met dwangarbeid verricht, niet onder de verordening.

Sommige soorten arbeid zijn uitgesloten van de definitie van dwangarbeid volgens het IAO-Verdrag ([33]) en derhalve ook van het toepassingsgebied van de verordening:

— arbeid uit hoofde van de verplichte militaire dienst die van zuiver militaire aard is;

— normale verplichtingen van burgers;

— arbeid als gevolg van een rechterlijke veroordeling, onder toezicht van de overheid;

— arbeid in noodsituaties, zoals oorlog of natuurrampen;

— kleine gemeenschapsdiensten, uitgevoerd in het onmiddellijke belang van de gemeenschap, en met inspraak van de gemeenschap.

Dergelijke vormen van arbeid kunnen echter in bepaalde omstandigheden weer onder de definitie van dwangarbeid vallen (punt 3.3.2).

3.2.2. *Ontbreken van vrijwillige toestemming (onvrijwilligheid)*

De term "vrijwillig" verwijst naar de vrije en geïnformeerde toestemming van een werknemer om een baan aan te nemen en de vrijheid om op elk moment te vertrekken. Er is sprake van het ontbreken van vrijwillige toestemming wanneer een werkgever of aanwerver valse beloften doet, wanneer een werknemer op onvrije wijze wordt geworven, zoals bij slavernij of schuldarbeid, of wanneer een werknemer wordt gedwongen om zonder diens instemming een andere taak uit te oefenen dan tijdens de aanwerving was aangegeven. Andere voorbeelden van omstandigheden die kunnen leiden tot onvrijwillige arbeid zijn onder meer onrechtmatige verplichtingen in verband met overwerk of oproepwerk, werk in gevaarlijke omstandigheden zonder compensatie of beschermingsmiddelen, werk voor zeer weinig of geen loon in vernederende arbeidsgerelateerde levensomstandigheden en arbeid zonder de vrijheid om het dienstverband te beëindigen.

3.2.3. *Dwang*

Dwang verwijst naar de middelen die worden gebruikt om iemand tegen zijn wil tot arbeid te dwingen, waaronder geweld, beperking van zijn bewegingsvrijheid, schuldslavernij, het inhouden van loon of identiteitsdocumenten en misbruik van diens kwetsbaarheid. Dwang kan ook de vorm aannemen van intimidatie en bedreigingen, zoals bedreiging met ontslag of uitzetting, of machtsmisbruik, zoals door ontzegging van rechten of voorrechten of misbruik van de kwetsbaarheid van werknemers, bijvoorbeeld als gevolg van de afgelegen locatie van hun werk of hun status als onderdaan van een derde land. Werknemers kunnen ook indirect aan dwang worden onderworpen door middel van bedreigingen of andere vormen van dwang jegens hun familieleden, collega's of naaste medewerkers.

([32]) IAO (2007), "General Survey on Forced Labour".
([33]) Artikel 2, lid 2, van IAO-Verdrag nr. 29.

3.3. **Soorten dwangarbeid**

Dwangarbeid kan worden onderverdeeld in twee brede categorieën op basis van wie deze oplegt: door particulieren opgelegde dwangarbeid en door de staat opgelegde dwangarbeid. Dwangarbeid omvat ook gedwongen kinderarbeid, die een afzonderlijke behandeling verdient.

3.3.1. *Door particulieren opgelegde dwangarbeid*

Onder door particulieren opgelegde dwangarbeid wordt dwangarbeid verstaan die door particuliere personen, groepen of bedrijven wordt opgelegd. Deze doet zich voor in vrijwel alle delen van de economie. De meeste gevallen doen zich voor in vier grote sectoren: de industrie, de dienstensector, de landbouw en de sector huishoudelijk werk ([34]). Door particulieren opgelegde dwangarbeid vertegenwoordigt wereldwijd het grootste deel van de dwangarbeid ([35]).

3.3.2. *Door de staat opgelegde dwangarbeid*

Hieronder wordt dwangarbeid verstaan die wordt opgelegd door overheidsinstanties, door agenten die namens de staat optreden of door entiteiten die gezag uitoefenen dat vergelijkbaar is met dat van de staat. Deze vorm van dwangarbeid vloeit voort uit nationale wetten, beleidsmaatregelen of praktijken en vindt vaak plaats in een bredere maatschappelijke context die wordt gekenmerkt door een dwingend staatsapparaat en een algeheel gebrek aan burgerlijke vrijheden.

IAO-Verdrag nr. 105 vult Verdrag nr. 29 aan door te verwijzen naar bepaalde situaties waarin het gebruik van dwangarbeid of verplichte arbeid door staten uitdrukkelijk niet is toegestaan:

— als middel tot politieke dwang of opvoeding of als een straf voor het uiten van politieke opvattingen of van opvattingen die ideologisch gezien in strijd zijn met de gevestigde politieke, sociale of economische orde;

— als een methode om arbeidskrachten te mobiliseren en te gebruiken voor economische ontwikkeling;

— als een middel tot arbeidsdiscipline;

— als een straf voor deelname aan stakingen;

— als middel tot raciale, sociale, nationale of religieuze discriminatie.

In geen geval kunnen deze vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid op grond van internationale arbeidsnormen als rechtmatig worden beschouwd.

3.3.3. *Gedwongen kinderarbeid*

Gedwongen kinderarbeid is een bijzonder soort dwangarbeid met specifieke kenmerken vanwege de complexere relaties waarvan hierbij sprake is. Voor de toepassing van deze verordening wordt deze vorm van dwangarbeid gedefinieerd als arbeid die door een kind (elke persoon jonger dan 18 jaar) gedurende een gespecificeerde referentieperiode wordt verricht en onder een van de volgende categorieën valt ([36]):

— werk dat wordt verricht voor een derde, waarbij het kind of de ouders aan dwang worden onderworpen;

— werk dat wordt verricht met of voor de ouders van het kind, waarbij het kind of de ouders aan dwang worden onderworpen;

— werk dat wordt verricht met of voor de ouders van het kind, waarbij de ouders zelf in een situatie van dwangarbeid verkeren;

— werk dat behoort tot de ergste vormen van kinderarbeid die in IAO-Verdrag nr. 182, worden aangeduid als slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij ([37]).

([34]) IAO (2024), Profits and poverty: The economics of forced labour.
([35]) ILO, Walk Free, and IMO, (2022), Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage.IAO, "Walk Free", en IMO (2022), "Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage.
([36]) IAO, "Hard to see, harder to count", blz. 3.
([37]) Andere ergste vormen van kinderarbeid zoals gedefinieerd in IAO-Verdrag nr. 182, zoals prostitutie en illegale activiteiten voor de productie van en de handel in drugs, vallen niet onder het toepassingsgebied van deze verordening voor zover zij geen verband houden met de vervaardiging van producten.

3.4. **Risico-indicatoren om dwangarbeid te identificeren**

Veelvoorkomende aspecten of indicatoren van dwangarbeid zijn onder meer: a) gedwongen aanwerving; b) misleiding; c) uitbuiting van schulden; d) gevaarlijke of mensonterende arbeidsomstandigheden; e) zware werktijden of werkroosters; f) mensonterende arbeidsgerelateerde levensomstandigheden; g) onrechtmatige bijkomende verplichtingen; h) fysiek en seksueel geweld; i) misbruik van isolement; j) beperking van de bewegingsvrijheid van werknemers; k) achterhouden van contant geld, bezittingen of identiteitsdocumenten; l) inhouding van loon; m) bedreigingen of intimidatie; en n) misbruik van kwetsbaarheid.

Gebruikelijke structurele indicatoren die duiden op door een staat opgelegde dwangarbeid zijn onder meer: a) gevangenneming en detentie; b) manipulatie van de voorwaarden voor hechtenis; c) door de staat opgelegde geldelijke sanctie; d) ontneming of ontzegging van overheidsdiensten, rechtspositie en sociale rechten; e) onteigening of confiscatie van eigendommen, grond, woning of productiemiddelen; f) door de staat of overheidsbedrijven op het werk opgelegde sancties; g) wettelijk verbod op beëindiging van de arbeidsovereenkomst; h) controle en sociale monitoring; i) door de staat uitgeoefende psychologische dwang en ideologische druk; en j) collectieve sancties en sancties tegen derden.

Definities van en gedetailleerde uitleg over de indicatoren en de vormen van onvrijwillige arbeid en dwang zijn te vinden in de richtsnoeren van de IAO over de indicatoren van dwangarbeid ([38]).

4. **HET ONDERZOEKSPROCES**

4.1. **Onderzoek naar mogelijke schendingen van het verbod op dwangarbeid**

Marktdeelnemers moeten ervan afzien producten in de EU in de handel te brengen of producten in of uit te voeren als er aanwijzingen bestaan dat zij met dwangarbeid zijn vervaardigd. Deze verplichting geldt ongeacht of er al dan niet een onderzoek wordt ingesteld. Om het verbod te handhaven, kunnen de bevoegde autoriteiten onderzoeken instellen, die kunnen leiden tot een formeel besluit om een product van de EU-markt te weren.

Een besluit om een product van de markt te weren mag pas worden genomen na een grondig onderzoek door een leidende bevoegde autoriteit ([39]). Die leidende autoriteit is hetzij i) de Commissie wanneer de vermoedelijke dwangarbeid buiten de EU plaatsvindt, of ii) de bevoegde autoriteit van een lidstaat wanneer deze op zijn grondgebied plaatsvindt ([40]).

Gedurende het gehele onderzoeksproces en bij het nemen van besluiten moeten de leidende bevoegde autoriteiten het EU-recht in acht nemen, met inbegrip van het evenredigheidsbeginsel: alle maatregelen en acties moeten geschikt en noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken en mogen marktdeelnemers niet bovenmatig belasten.

4.2. **Reikwijdte van het onderzoeksproces**

Het doel van onderzoeken in het kader van de verordening is i) vast te stellen of artikel 3 (het verbod op dwangarbeid) is geschonden en ii) te bepalen welke maatregelen moeten worden vastgesteld ([41]).

Om een schending van het verbod op dwangarbeid vast te stellen, moet de leidende bevoegde autoriteit tegelijkertijd onderzoeken i) of bij de productie van de te beoordelen producten dwangarbeid is gebruikt volgens de definities en indicatoren van de IAO inzake dwangarbeid, en ii) of marktdeelnemers deze op de EU-markt hebben aangeboden of uit de EU hebben uitgevoerd.

Het onderzoeksproces richt zich specifiek op de producten waarvan wordt beweerd dat zij met dwangarbeid zijn vervaardigd en op het gebruik van dwangarbeid bij de winning, oogst, productie of vervaardiging ervan, en niet op het volledige bedrijf van een marktdeelnemer.

Onderzoeken kunnen betrekking hebben op onderdelen, componenten of volledige producten, halffabricaten of eindproducten, productreeksen of categorieën producten van hetzelfde type, of producten uit een specifieke fabriek of installatie ([42]). In bepaalde situaties, wanneer er aanwijzingen zijn van systematisch of wijdverbreid gebruik van dwangarbeid, met inbegrip van gevallen van vermoedelijke door de staat opgelegde dwangarbeid, kan het bereik van het onderzoek worden uitgebreid tot aanvullende producten of categorieën producten van bepaalde leveranciers en/of uit bepaalde geografische gebieden.

([38]) IAO (2025), "ILO indicators of forced labour". Zie ook IAO (2024), "Hard to see, harder to count".
([39]) Artikel 2, punt 17, van de verordening inzake dwangarbeid.
([40]) Artikel 15 van de verordening inzake dwangarbeid.
([41]) Artikel 20, lid 4, van de verordening inzake dwangarbeid.
([42]) Artikel 2, punten 6 en 7, van de verordening inzake dwangarbeid.

Figuur 1

Overzicht van het onderzoeksproces, de vaststelling van besluiten en de handhaving



4.3. Risicogebaseerde aanpak voor het prioriteren en toespitsen van onderzoeken

In de verordening wordt de risicogebaseerde aanpak ([43]) uiteengezet die leidende bevoegde autoriteiten moeten gebruiken om vast te stellen welke producten (punt 4.3.1) en marktdeelnemers (punt 4.3.2) moeten worden onderzocht en om in de initiële en inleidende fase van het onderzoeksproces prioriteit te geven aan bepaalde zaken. Deze prioritering zorgt ervoor dat beperkte handhavingsmiddelen doeltreffend worden ingezet door de inspanningen te richten op gevallen waarin het risico en de mogelijke gevolgen van schendingen van het verbod op dwangarbeid het grootst zijn en waarbij ingrijpen waarschijnlijk het meeste resultaat oplevert.

4.3.1. *Criteria voor het identificeren van producten en het prioriteren van gevallen met het oog op het onderzoek*

Er zijn drie criteria ([44]) die samen moeten worden beoordeeld om het algehele risico op schending van het verbod op dwangarbeid per relevante productgroep en daarmee de prioriteit van gevallen te bepalen.

— **Omvang en ernst van vermoedelijke dwangarbeid, met inbegrip van door de staat opgelegde dwangarbeid**

Hoe groter de omvang en ernst van de vermoedelijke dwangarbeid, des te hoger het risiconiveau en des te hoger de prioriteit waarmee de zaak moet worden behandeld. De leidende bevoegde autoriteiten moeten de omvang en ernst bepalen met betrekking tot een bepaald product en daarbij in voorkomend geval mede rekening houden met de regio/het land waar het wordt geproduceerd.

Het gebruik van dwangarbeid kan als grootschaliger worden beschouwd wanneer een groter aantal mensen slachtoffer is van deze praktijken, zowel in absolute als in relatieve aantallen.

Hoewel alle gevallen van dwangarbeid als ernstig kunnen worden beschouwd, kunnen sommige situaties als bijzonder ernstig worden aangemerkt op basis van bepaalde elementen, zoals: a) het aantal indicatoren van dwangarbeid waarvan sprake is, b) de moeilijkheid of onmogelijkheid om de situatie te verhelpen, c) de lange duur of het terugkerende karakter van de geconstateerde vormen van dwangarbeid, of d) de systemische aard van de vermeende dwangarbeid, bijvoorbeeld doordat de staat zelf de dwangarbeid oplegt of daaraan medeplichtig is.

([43]) Artikel 14 van de verordening inzake dwangarbeid. De term "risicogebaseerde aanpak", die als leidraad dient voor de prioritering van gevallen van dwangarbeid door de leidende bevoegde autoriteiten, mag hier niet worden verward met de term "risicogebaseerde aanpak" die wordt gehanteerd in de richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (Richtlijn (EU) 2024/1760), waarmee wordt gedoeld op de prioritering door bedrijven van de gebieden waarop zij hun inspanningen op het gebied van passende zorgvuldigheid moeten richten.

([44]) Artikel 14, lid 2, van de verordening inzake dwangarbeid.

Door de staat opgelegde dwangarbeid is naar alle waarschijnlijkheid grootschalig en ernstig, aangezien deze doorgaans een groot aantal mensen treft en betrekking heeft op structurele of systemische dwangarbeid die wordt opgelegd door uitoefening van het staatsgezag.

— **Hoeveelheid of volume van de producten die in de Unie in de handel zijn gebracht of op de markt zijn aangeboden**

Hoe groter de hoeveelheid of het volume van de betrokken producten die in de EU in de handel worden gebracht, op de EU-markt worden aangeboden of uit de EU-markt worden uitgevoerd, des te hoger is de prioriteit waarmee de zaak moet worden behandeld, aangezien hierdoor meer bedrijven en consumenten in de EU worden blootgesteld aan producten die mogelijk met dwangarbeid zijn vervaardigd.

Afhankelijk van de beschikbare gegevens moet bij de beoordeling van de hoeveelheid of het volume van de betrokken producten rekening worden gehouden met de volgende aspecten: i) de fysieke hoeveelheid of volumes; en ii) de monetaire waarde of de verkoopvolumes.

— **Het aandeel van het vermoedelijk met dwangarbeid vervaardigde productonderdeel in het eindproduct**

Hoe groter het aandeel van het vermoedelijk met dwangarbeid vervaardigde onderdeel of component in het eindproduct en de toeleveringsketen, des te hoger is de prioriteit waarmee de zaak mogelijk moet worden behandeld. Het aandeel moet worden begrepen in termen van het fysieke, functionele of economische belang van het respectieve onderdeel of de respectieve component voor het eindproduct.

4.3.2. *Identificatie van marktdeelnemers voor de onderzoeksfasen*

Bij het onderzoek naar vermeende schendingen van het verbod op dwangarbeid moet de leidende bevoegde autoriteit niet alleen beslissen aan welke producten prioriteit moet worden gegeven, maar ook op welke marktdeelnemers moet worden gefocust ([45]). Daarbij moeten de volgende elementen in aanmerking worden genomen:

— **Nabijheid tot de vermeende dwangarbeid en mogelijke invloed**

De bevoegde autoriteiten moeten nagaan welke marktdeelnemers het nauwst betrokken zijn bij de fasen in de waardeketen waar de vermoedelijke dwangarbeid plaatsvindt. Die marktdeelnemers zijn doorgaans leveranciers van grondstoffen, producenten, fabrikanten of verwerkers, of toeleveranciers die contractuele of operationele zeggenschap hebben over de betrokken productiefase. In gevallen van dwangarbeid buiten de EU is het echter mogelijk dat die marktdeelnemers geen duidelijke band hebben met de EU-markt; in dat geval zijn importeurs waarschijnlijk belangrijke marktdeelnemers waarop de bevoegde autoriteiten zich moeten concentreren. De verordening richt zich ook op marktdeelnemers verderop in de waardeketen, met inbegrip van distributeurs die binnen de EU actief zijn.

Afgezien van de nabijheid moeten de bevoegde autoriteiten nagaan welke marktdeelnemers de beste mogelijkheden hebben om dwangarbeid te voorkomen, te beperken en te beëindigen. Dit houdt met name in dat moet worden gekeken naar hun vermogen om veranderingen teweeg te brengen in de activiteiten of praktijken van een andere entiteit die het risico op dwangarbeid vergroten ([46]).

— **Omvang en economische middelen van marktdeelnemers**

De bevoegde autoriteiten moeten ook rekening houden met de omvang en de economische middelen van de marktdeelnemers waarop zij het onderzoek willen richten, en daarbij ook letten op het risico van omzeiling door uitbesteding aan kleinere ondernemingen. Grotere ondernemingen beschikken doorgaans over meer deskundigheid en middelen om de regels na te leven dan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

— **Complexiteit van de toeleveringsketen**

Hoewel dit geen criterium is om te bepalen naar welke marktdeelnemers moet worden gekeken, moeten de bevoegde autoriteiten er rekening mee houden dat een grotere complexiteit van de toeleveringsketen over het algemeen de transparantie, de controleerbaarheid en de traceerbaarheid van de risico's van dwangarbeid vermindert. In complexe toeleveringsketens doorlopen producten meerdere stadia van productie, transformatie en verwerking, en/of doorvoer en overlading, vaak in meerdere landen en regio's, waarbij een groot aantal deelnemers betrokken is via grensoverschrijdende leveringsnetwerken met vele schakels. Aangezien dwangarbeid in dergelijke toeleveringsketens of netwerken op veel punten kan voorkomen, moeten de bevoegde autoriteiten mogelijk een uitgebreidere analyse uitvoeren om deze op te sporen.

([45]) Artikel 14, lid 4, van de verordening inzake dwangarbeid.
([46]) Zie de definitie van "invloed" in punt 4.3.2.

4.4. **Beoordeling van informatie**

4.4.1. *Verzameling en beoordeling van beschikbare informatie*

De eerste stap in het onderzoeksproces is dat de leidende bevoegde autoriteit alle relevante, feitelijke en verifieerbare informatie verzamelt en beoordeelt om te bepalen of er mogelijk een schending van het verbod op dwangarbeid heeft plaatsgevonden ([47]). Daarbij moet de leidende bevoegde autoriteit ook de criteria van de risicogebaseerde benadering toepassen (punt 4.3).

4.4.2. *Relevante informatiebronnen*

Er zijn veel bronnen en soorten informatie waarmee de leidende bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden, waaronder:

— informatie die wordt ingediend via het centrale punt voor het indienen van informatie (zie afdeling 7 over de indiening van informatie);

— informatie in de databank met risico's op dwangarbeid ([48]), die aanwijzingen biedt van risico's met betrekking tot specifieke producten en geografische gebieden;

— risico-indicatoren voor dwangarbeid ([49]), met inbegrip van de wijze waarop deze kunnen worden vastgesteld (punt 3.4);

— de module Dwangarbeid van het informatie- en communicatiesysteem voor markttoezicht (ICSMS) ([50]), die onder meer besluiten over inbreuken op het verbod uit het verleden omvat, alsook informatie die in het kader van eerdere onderzoeken is gedeeld tussen de Commissie en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten;

— informatie van andere autoriteiten, bv. nationale arbeidsinspecties, gezondheids- en veiligheidsautoriteiten, belastingautoriteiten, gerechtelijke instanties en autoriteiten die belast zijn met het onderzoeken van strafbare feiten op het gebied van mensenhandel;

— informatie van belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties, lokale gemeenschappen, arbeidsrechtenactivisten, vakbonden en werknemersvertegenwoordigers, individuele werknemers en vermeende slachtoffers;

— informatie die de Commissie en de bevoegde autoriteiten op eigen initiatief hebben verzameld, onder meer op basis van analyses en studies, onderzoek op grond van andere EU-rechtskaders, bureauonderzoek, instrumenten voor het traceren van de toeleveringsketen en andere relevante instrumenten.

4.5. **Inleidende fase van het onderzoek**

Indien uit de eerste beoordeling van de leidende bevoegde autoriteit blijkt dat er waarschijnlijk sprake is van een schending van het verbod op dwangarbeid, kan zij de inleidende fase van een onderzoek starten, op basis van de in punt 4.3 toegelichte criteria voor de risicogebaseerde aanpak.

Het doel van de inleidende fase is meer informatie van marktdeelnemers en andere actoren te verzamelen, zodat de leidende bevoegde autoriteiten kunnen vaststellen of er sprake is van een "gegrond vermoeden" dat het verbod op dwangarbeid is geschonden.

4.5.1. *Verzoeken om informatie aan marktdeelnemers*

4.5.1.1. Situatie waarin een verzoek om informatie wordt gedaan

In de inleidende fase kan de leidende bevoegde autoriteit de te beoordelen marktdeelnemers om informatie verzoeken over de maatregelen om de risico's op dwangarbeid bij hun activiteiten te voorkomen, te beperken en te beëindigen. Bij het opvragen van informatie moet de leidende bevoegde autoriteit rekening houden met i) de omvang en de middelen van de marktdeelnemer en de informatie waartoe hij redelijkerwijs toegang heeft, en ii) de informatie die marktdeelnemers mogelijk eerder bij de autoriteiten hebben ingediend en die daarom niet opnieuw mag worden opgevraagd (eenmaligheidsbeginsel). Zie punt 4.7 voor de informatie die marktdeelnemers op verzoek moeten verstrekken. Deze fase biedt marktdeelnemers de gelegenheid om relevante informatie te verstrekken en, in voorkomend geval, opmerkingen te maken over i) de wijze waarop zij de risico's op dwangarbeid in hun toeleveringsketens met betrekking tot de te beoordelen producten aanpakken, of ii) de redenen waarom de vermoedens van de leidende bevoegde autoriteit over hun producten ongegrond zijn. Die informatie en die opmerkingen moeten zorgvuldig en objectief worden beoordeeld door de leidende bevoegde autoriteit.

([47]) Artikel 14, lid 3, van de verordening inzake dwangarbeid.
([48]) Artikel 8 van de verordening inzake dwangarbeid.
([49]) Artikel 11, punt e), van de verordening inzake dwangarbeid.
([50]) Artikel 7, lid 1, van de verordening inzake dwangarbeid.

De leidende bevoegde autoriteiten moeten er ook rekening mee houden dat passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor marktdeelnemers weliswaar een nuttige methode is om aan te tonen dat de te beoordelen producten niet met dwangarbeid zijn vervaardigd ([51]), maar dat de verordening geen zorgvuldigheidsverplichtingen oplegt en dat andere benaderingen, zoals de traceerbaarheid van producten, verantwoorde inkooppraktijken, certificeringsregelingen en door werknemers gestuurde monitoring, ook doeltreffend kunnen zijn.

Documentatie die verband houdt met de inspanningen van de betrokken marktdeelnemer op het gebied van passende zorgvuldigheid of andere benaderingen kan in verschillende fasen van het onderzoek aan de leidende bevoegde autoriteit worden verstrekt.

Onverminderd artikel 16 van de verordening kan de Commissie, wanneer zij als leidende bevoegde autoriteit optreedt ([52]),, de marktdeelnemer rechtstreeks om informatie verzoeken zonder de nationale bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de marktdeelnemer is gevestigd om bijstand te verzoeken.

4.5.1.2. Situatie waarin geen verzoek om informatie wordt gedaan

Hoewel de leidende bevoegde autoriteit in beginsel een verzoek om informatie aan marktdeelnemers moet sturen, doet zij dit niet wanneer zij van mening is dat een dergelijk verzoek de uitkomst van de beoordeling van de autoriteit in gevaar kan brengen ([53]). Dit kan met name het geval zijn in de volgende situaties:

— wanneer er een groot risico bestaat dat bewijsmateriaal verdwijnt als er contact wordt opgenomen met de marktdeelnemer;

— wanneer een lopend strafrechtelijk onderzoek hierdoor in gevaar kan worden gebracht;

— wanneer potentiële slachtoffers van dwangarbeid of de indiener hierdoor het risico op represailles lopen.

Bij het maken van deze keuze moet de leidende bevoegde autoriteit een afweging maken tussen de doeltreffendheid van de procedure, het recht van de marktdeelnemer om te worden gehoord, de noodzaak om de bescherming van getuigen en potentiële slachtoffers van dwangarbeid te waarborgen, en de specifieke kenmerken van de zaak. Indien geen contact met de marktdeelnemer wordt opgenomen en vervolgens een onderzoek wordt ingesteld, moet de marktdeelnemer in de gelegenheid worden gesteld om in de onderzoeksfase informatie te verstrekken, zodat zijn recht van verweer wordt geëerbiedigd ([54]).

4.5.1.3. Niet-medewerking door marktdeelnemers of overheidsinstanties

Wanneer geen contact is opgenomen met de marktdeelnemer omdat een verzoek om informatie de beoordeling in gevaar zou kunnen brengen, of wanneer de marktdeelnemer (of een overheidsinstantie) niet meewerkt (punt 4.5.1.3), betekent dit dat de leidende bevoegde autoriteit hun opmerkingen niet in overweging kan nemen. In dergelijke gevallen moet de leidende bevoegde autoriteit op basis van andere beschikbare relevante gegevens bepalen of er gegronde vermoedens zijn ([55]).

Dit omvat al het andere bewijsmateriaal dat tijdens de initiële beoordeling van de autoriteit en tijdens de inleidende fase van het onderzoek is verzameld, met inbegrip van gegevens uit bureauonderzoek en bewijsmateriaal dat door andere belanghebbenden is verstrekt. Niet-medewerking vormt in beginsel relevant bewijs (punt 4.8.1.1).

4.5.2. *Verzoeken om informatie aan "andere leveranciers van producten" en andere belanghebbenden en nader feitenonderzoek*

In voorkomend geval kan de leidende bevoegde autoriteit ook informatie opvragen bij "andere leveranciers van producten" ([56]). Dit betreft fabrikanten hogerop in de toeleveringsketen die mogelijk betrokken zijn geweest bij de vermeende dwangarbeid of informatie hebben over leveranciers of fabrikanten die mogelijk betrokken zijn geweest bij de vermeende dwangarbeid, maar die geen rechtstreekse band hebben met de EU-markt.

([51]) Zie afdeling 6 van deze richtsnoeren.
([52]) Artikel 15, lid 1, van de verordening inzake dwangarbeid.
([53]) Artikel 17, lid 1, van de verordening inzake dwangarbeid.
([54]) Artikelen 41 en 48 van het EU-Handvest.
([55]) Artikel 17, lid 4, van de verordening inzake dwangarbeid.
([56]) Artikel 17, lid 1, van de verordening inzake dwangarbeid.

De leidende bevoegde autoriteit kan ook informatie opvragen bij andere relevante belanghebbenden ([57]), zoals indieners, getroffen werknemers, vakbonden, bedrijven die betrokken zijn bij de logistiek van de te beoordelen producten, andere overheidsinstanties (bv. instanties die gevallen van mensenhandel vervolgen) en gemeenschappen die groepen slachtoffers vertegenwoordigen.

De leidende bevoegde autoriteit moet passende waarborgen toepassen ter bescherming van de vertrouwelijke gegevens en veiligheid van de belanghebbenden waarmee zij contact opneemt, met inbegrip van de identiteit van getroffen werknemers en potentiële slachtoffers van dwangarbeid. Waar mogelijk moet zij potentiële slachtoffers doorverwijzen naar relevante nationale instanties (bv. nationale verwijzingsmechanismen die zijn ingesteld in het kader van de wetgeving ter bestrijding van mensenhandel (punt 4.10.1)).

4.5.3. *Beoordeling en afsluiting van de inleidende fase van het onderzoek*

4.5.3.1. Conclusie over gegronde vermoedens

De leidende bevoegde autoriteit moet op basis van alle verzamelde informatie bepalen of er sprake is van een "gegrond vermoeden" dat het verbod op dwangarbeid door de te beoordelen marktdeelnemers is geschonden, en dus of er een onderzoek moet worden ingesteld ([58]).

De leidende bevoegde autoriteit heeft vanaf de dag waarop zij de informatie van de te beoordelen marktdeelnemers heeft ontvangen 30 werkdagen de tijd om tot haar conclusie te komen ([59]). Indien met meerdere marktdeelnemers contact is opgenomen, gaat deze termijn van 30 dagen in op de dag na de datum van ontvangst van de antwoorden van alle gecontacteerde marktdeelnemers.

Onder een "gegrond vermoeden" wordt verstaan: een op objectieve, feitelijke en verifieerbare informatie gebaseerde redelijke indicatie voor de Commissie of bevoegde autoriteiten om te vermoeden dat een product waarschijnlijk met dwangarbeid is vervaardigd ([60]). Objectieve en verifieerbare informatie is informatie die met bewijs wordt gestaafd en op betrouwbare bronnen is gebaseerd. Zie punt 4.8.1.1 voor relevante soorten bewijs.

Om de vertrouwelijkheid van mogelijke strafrechtelijke procedures te waarborgen, moet de leidende bevoegde autoriteit van een lidstaat die een formeel onderzoek wil instellen, wanneer er sprake is van een gegrond vermoeden, eerst contact opnemen met de autoriteiten die belast zijn met het onderzoek naar mensenhandel (punt 4.10.2) om de timing te coördineren en het mogelijke effect van een dergelijk onderzoek op lopende strafrechtelijke procedures te beoordelen. Een strafrechtelijk onderzoek is geen voorwaarde voor de onderzoeken en besluiten in het kader van de verordening.

4.5.3.2. Conclusie betreffende gegronde vermoedens en de mogelijkheid voor marktdeelnemers om de punten van zorg aan te pakken

Indien de punten van zorg van de leidende bevoegde autoriteit, rekening houdend met alle verzamelde informatie, geen gegrond vermoeden opleveren dat het verbod op dwangarbeid is geschonden, of indien de gronden voor dat vermoeden zijn weggenomen, mag zij geen onderzoek instellen en moet zij de betrokken marktdeelnemer daarvan in kennis stellen ([61]). Wanneer de marktdeelnemer binnen de termijn van 30 dagen aantoont dat hij passende maatregelen neemt om de dwangarbeid aan te pakken, kan de leidende bevoegde autoriteit besluiten de betrokken marktdeelnemer een redelijke termijn te verlenen om die maatregelen uit te voeren en een einde te maken aan de dwangarbeid, rekening houdend met, onder andere, de complexiteit van het proces, de haalbaarheid van beëindiging van de dwangarbeid, het aantal betrokken belanghebbenden en de omvang en middelen van de betrokken marktdeelnemers ([62]).

De leidende bevoegde autoriteit moet na die redelijke termijn concluderen of de maatregelen hun doel hebben bereikt en dus of er nog steeds gegronde vermoedens van een schending bestaan.

In sommige gevallen is het mogelijk niet realistisch om de risico's van dwangarbeid op korte termijn aan te pakken. Dit geldt met name voor de meeste gevallen van door de staat opgelegde dwangarbeid, aangezien de betrokken marktdeelnemer slechts beperkte mogelijkheden heeft om een einde te maken aan het overheidsbeleid dat hieraan ten grondslag ligt. In dergelijke gevallen is verantwoorde terugtrekking wellicht de enige beschikbare mogelijkheid om dwangarbeid in het productieproces aan te pakken (punt6.4.3).

([57]) Artikel 17, lid 1, van de verordening inzake dwangarbeid.
([58]) Artikel 17, lid 3, van de verordening inzake dwangarbeid.
([59]) Artikel 17, lid 3, van de verordening inzake dwangarbeid.
([60]) Artikel 2, punt 16, van de verordening inzake dwangarbeid.
([61]) Artikel 17, lid 5, van de verordening inzake dwangarbeid.
([62]) Overweging 44 van de verordening inzake dwangarbeid.

4.6. **Onderzoek**

Indien de leidende bevoegde autoriteit van oordeel is dat er sprake is van een "gegrond vermoeden" dat het verbod op dwangarbeid door de te beoordelen marktdeelnemers is geschonden, moet zij een onderzoek openen ([63]).

De leidende bevoegde autoriteit moet de onderzochte marktdeelnemers relevante informatie verstrekken over het onderzoeksproces en de mogelijke gevolgen van het onderzoek (punt 4.6.1). Tijdens deze fase heeft de leidende bevoegde autoriteit de bevoegdheid om nadere informatie te verzamelen die relevant is voor haar beoordeling, onder meer, in uitzonderlijke situaties, via inspecties ter plaatse (punt 4.6.3 4.6.4).

Onderzoeken in het kader van de verordening laten mogelijke strafrechtelijke procedures op grond van EU- of nationale wetgeving ter bestrijding van mensenhandel onverlet.

4.6.1. *Recht van de marktdeelnemer om te worden geïnformeerd en gehoord*

Zodra de leidende bevoegde autoriteit besluit een onderzoek in te stellen, beschikt zij over een termijn van drie werkdagen om de marktdeelnemer de hieronder vermelde informatie te verstrekken:

— de opening van het onderzoek en de mogelijke gevolgen daarvan ([64]), met inbegrip van de gevolgen van niet-medewerking en mogelijke verbods- en verwijderingsbevelen;

— de producten of delen van producten waarop het onderzoek betrekking heeft, en andere relevante informatie, zoals de betrokken productielocaties. Indien hieraan in een later stadium van het onderzoek meer producten worden toegevoegd, moet de marktdeelnemer naar behoren worden geïnformeerd en voldoende tijd krijgen om op de vermoedens van schendingen in verband met deze aanvullende producten te reageren;

— de redenen voor het onderzoek, tenzij mededeling van deze informatie de uitkomsten ervan in gevaar zou kunnen brengen, bv. vanwege het risico dat bewijsmateriaal verdwijnt of de risico's voor potentiële slachtoffers. Bij de motivering moeten de vertrouwelijke gegevens en de veiligheid van belanghebbenden worden beschermd;

— het recht van de betrokken marktdeelnemer om binnen een bepaalde termijn opmerkingen in te dienen, met inbegrip van alle relevante informatie die niet tijdens de inleidende fase is verstrekt of informatie over recentere maatregelen om dwangarbeid die verband houdt met de onderzochte producten aan te pakken. Het recht van de betrokken marktdeelnemer om te worden gehoord is een belangrijk aspect van het onderzoek ([65]).

4.6.2. *Verzoeken om informatie aan marktdeelnemers*

Net als in de inleidende fase kan de leidende bevoegde autoriteit de onderzochte marktdeelnemers tijdens het formele onderzoek om informatie verzoeken (zie de punten 4.5.1 en 4.7). Een indicatieve lijst van die informatie is te vinden in punt 4.7.

De leidende bevoegde autoriteit moet een termijn van ten minste 30 werkdagen en ten hoogste 60 werkdagen vaststellen voor het indienen van de gevraagde informatie. De betrokken marktdeelnemers kunnen om verlenging vragen als zij daarvoor een geldige reden opgeven. Een dergelijk verzoek om verlenging moet naar behoren worden beoordeeld door de leidende bevoegde autoriteit, rekening houdend met de omstandigheden van het geval, waaronder de omvang en de economische middelen van de betrokken marktdeelnemer, bijvoorbeeld wanneer de marktdeelnemer een kmo is ([66]).

4.6.3. *Contact met andere relevante belanghebbenden en inspecties ter plaatse*

Net als in de inleidende fase kan de leidende bevoegde autoriteit tijdens het onderzoek ook informatie bij andere relevante belanghebbenden inwinnen ([67]).

De leidende bevoegde autoriteit kan inspecties ter plaatse uitvoeren ([68]) om het reeds verzamelde bewijs te bevestigen of te weerleggen en om aanvullend bewijsmateriaal te verzamelen. Dat bewijsmateriaal kan zowel belastend als ontlastend zijn.

([63]) Artikel 18 van de verordening inzake dwangarbeid.
([64]) Artikel 18, lid 1, van de verordening inzake dwangarbeid.
([65]) Zie artikel 16, lid 2, en overweging 68 van de verordening inzake dwangarbeid.
([66]) Artikel 18, lid 4, van de verordening inzake dwangarbeid.
([67]) Artikel 18, lid 5, van de verordening inzake dwangarbeid.
([68]) Artikel 19 van de verordening inzake dwangarbeid.

4.6.3.1. Inspecties door de bevoegde autoriteiten binnen de EU

De leidende bevoegde autoriteiten van de lidstaten kunnen tijdens de inleidende fase of tijdens een formeel onderzoek overeenkomstig het EU-recht en hun nationale wetgeving inspecties op hun grondgebied uitvoeren wanneer zij dit noodzakelijk en evenredig achten. De leidende bevoegde autoriteiten kunnen ook andere nationale autoriteiten, zoals arbeids-, sociale, gezondheids- of belastingautoriteiten, om samenwerking verzoeken. Afhankelijk van het nationale wetgevingskader en eventuele rechterlijke toestemming kunnen zij ook onaangekondigde inspecties van bedrijfsruimten uitvoeren en daarbij documenten kopiëren of in beslag te nemen.

De leidende bevoegde autoriteiten moeten samenwerken met andere autoriteiten van dezelfde lidstaat die soortgelijke gevallen onderzoeken (bv. arbeidsinspecties, rechtshandhavingsinstanties die Europese of nationale wetgeving ter bestrijding van mensenhandel uitvoeren). Dit geldt met name wanneer die andere autoriteiten in dat kader onaangekondigde controles hebben uitgevoerd in de bedrijfsruimten van de betrokken marktdeelnemers.

4.6.3.2. Inspecties door de Commissie buiten de EU

Als leidende bevoegde autoriteit bij gevallen van dwangarbeid buiten de EU kan de Commissie in uitzonderlijke omstandigheden met toestemming van de betrokken marktdeelnemers en de overheid van de betrokken derde landen alle benodigde controles en inspecties uitvoeren ([69]). Weigering om toestemming te verlenen kan worden aangemerkt als niet-medewerking, afhankelijk van de feitelijke en juridische omstandigheden van de zaak.

4.6.4. *Vertrouwelijkheid van onderzoeken*

Alle niet-openbare informatie die in de loop van het onderzoeksproces wordt verzameld, mag alleen worden gebruikt voor de toepassing van de verordening, tenzij anders is bepaald in het EU-recht of in het nationale recht in overeenstemming met het EU-recht ([70]). Als bijvoorbeeld vermoedelijk crimineel gedrag wordt ontdekt, moeten de rechtshandhavings- of justitiële autoriteiten daarvan in kennis worden gesteld.

Informatie die in enig stadium van het onderzoeksproces over marktdeelnemers en andere belanghebbenden wordt verzameld, met inbegrip van hun identiteit, moet vertrouwelijk worden behandeld, tenzij zij anders aangeven. Dit betekent dat de Commissie en de bevoegde autoriteiten dergelijke informatie in beginsel niet openbaar mogen maken of toegankelijk mogen maken voor derden. Dit is bedoeld om slachtoffers, indieners, klokkenluiders, bedrijfsgeheimen en andere gevoelige gegevens te beschermen. De bevoegde autoriteiten worden aangemoedigd advies in te winnen bij andere overheidsinstanties en -agentschappen die ervaring hebben met beste praktijken om deze gegevens veilig en vertrouwelijk te bewaren.

In het geval van marktdeelnemers waarvoor een besluit tot vaststelling van een schending van het verbod op dwangarbeid is vastgesteld, kunnen hun identiteit en die van de betrokken leveranciers en fabrikanten van producten echter in het besluit worden bekendgemaakt indien dit nodig is om het verboden product te identificeren ([71]).

4.6.5. *Resultaat van het onderzoek* ([72])

Nadat de leidende bevoegde autoriteit formeel heeft besloten om een onderzoek in te stellen, moet zij vaststellen of er al dan niet sprake is van een schending van het verbod op dwangarbeid. Daartoe moet zij ofwel een besluit vaststellen waarin een schending van het verbod wordt vastgesteld (punt 4.8), ofwel het onderzoek binnen een “redelijke termijn” afsluiten, die in beginsel niet langer mag zijn dan negen maanden vanaf de datum waarop zij het onderzoek heeft geopend.

Indien de leidende bevoegde autoriteit geen schending van het verbod op dwangarbeid kan vaststellen, moet zij het onderzoek afsluiten en de marktdeelnemers daarvan in kennis stellen. Zij moet ook andere bevoegde autoriteiten en, in voorkomend geval, de Commissie daarvan in kennis stellen via de module Dwangarbeid van het ICSMS. De afsluiting van het onderzoek sluit niet uit dat er een nieuw onderzoek naar dezelfde producten en marktdeelnemers kan worden geopend indien er nieuwe informatie aan het licht komt, en laat lopende of toekomstige strafrechtelijke onderzoeken naar dezelfde zaak onverlet.

([69]) Artikel 19, lid 3, van de verordening inzake dwangarbeid.
([70]) Artikel 32, punten 1 en 2, van de verordening inzake dwangarbeid.
([71]) Artikel 20 en artikel 22, lid 1, punt c), van de verordening inzake dwangarbeid.
([72]) Artikel 20 van de verordening inzake dwangarbeid.

4.7. **Samenwerking van marktdeelnemers met de bevoegde autoriteiten en informatie waarom kan worden verzocht**

In elk stadium van het onderzoeksproces is de leidende bevoegde autoriteit bevoegd om informatie op te vragen bij marktdeelnemers die de te beoordelen producten op de EU-markt aanbieden en, in voorkomend geval, bij buiten de EU gevestigde productleveranciers ([73]). Dit kan informatie betreffen over: a) de maatregelen die zij hebben genomen om de risico's op dwangarbeid bij hun activiteiten en in hun toeleveringsketens met betrekking tot die producten in kaart te brengen, te voorkomen, te beperken, te beëindigen of te verhelpen; b) de arbeidsomstandigheden op de plaats van de vermeende dwangarbeid, waar de producten zijn vervaardigd of vanwaar zij afkomstig zijn; en c) de te beoordelen producten.

Marktdeelnemers moeten hun volledige medewerking verlenen aan het onderzoeksproces. Dit betekent dat: a) zij op constructieve wijze deelnemen aan het onderzoek; b) zij alle gevraagde informatie verstrekken; c) zij ervoor zorgen dat de verstrekte informatie nauwkeurig, nuttig, relevant en volledig is; en d) zij de informatie binnen de gestelde termijn verstrekken. Dit is niet alleen een wettelijke verplichting, maar ook de beste manier om de zorgen van de leidende bevoegde autoriteit weg te nemen en zo te voorkomen dat er een onderzoek wordt ingesteld of dat bij een onderzoek wordt geconcludeerd dat het verbod op dwangarbeid is geschonden. Niet meewerken aan een onderzoek (zie punt 4.8.2.14.8.2.1 heeft negatieve gevolgen voor de onderzochte marktdeelnemers.

Indien marktdeelnemers onvermijdelijke vertraging of onoverkomelijke moeilijkheden ondervinden bij het verzamelen van de gevraagde informatie, moeten zij de leidende bevoegde autoriteit hierover zo spoedig mogelijk voordat de termijnen verstrijken proactief informeren. Wanneer de te beoordelen marktdeelnemers kmo's zijn, kunnen zij het nationaal contactpunt in een betrokken lidstaat om ondersteuning vragen bij de contacten met de leidende bevoegde autoriteit.

Om een doeltreffende communicatie met de leidende bevoegde autoriteiten te waarborgen, worden marktdeelnemers aangemoedigd om binnen hun onderneming een specifieke contactpersoon of afdeling aan te wijzen om deze contacten te onderhouden.

In de punten 4.7.1, 4.7.2 en 4.7.3 staat een illustratieve, maar niet-uitputtende lijst met voorbeelden van de soorten informatie die de leidende bevoegde autoriteit tijdens het onderzoeksproces kan opvragen. De leidende bevoegde autoriteit moet zorgvuldig overwegen welke informatie moet worden opgevraagd, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de zaak en de in punt 4.5.1.1 genoemde elementen. Het staat marktdeelnemers vrij andere informatie te verstrekken die zij passend of noodzakelijk achten om de zorgen over de schending van het verbod op dwangarbeid weg te nemen. De informatie op de lijst is niet naar volgorde van belangrijkheid gerangschikt. Hoewel de leidende bevoegde autoriteit verplicht is de verstrekte informatie te onderzoeken en, waar relevant, in aanmerking te nemen, garandeert de verstrekking van dergelijke informatie niet dat de marktdeelnemer daarmee is vrijgepleit of dat voor het product niet tot een verbod zal worden besloten.

4.7.1. *Voorbeelden van informatie over de maatregelen van de marktdeelnemer om de risico's van dwangarbeid in kaart te brengen, te voorkomen, te beperken, te beëindigen of te verhelpen*

— bedrijfsbeleid, gedragscodes, governancedocumenten, toezichthoudende verantwoordelijkheden van de directie;

— opleidingsmateriaal voor bestuurders, werknemers en leveranciers;

— inkoopbeleid, gedragscodes voor leveranciers, contractbepalingen inzake het verbod op dwangarbeid en de selectie en monitoring van leveranciers;

— sectorale risicobeoordelingen;

— documentatie waaruit de vaststelling van preventieve maatregelen blijkt;

— documentatie waaruit de instelling van een klachtenmechanisme blijkt;

— documentatie waaruit de deelname aan collectieve of sectorale certificeringsregelingen blijkt;

— overleg met belanghebbenden en rechthebbenden en raadpleging van ngo's, vakbonden en gemeenschappen;

— verslagen over de geleverde inspanningen op het gebied van passende zorgvuldigheid, met inbegrip van maatregelen ter naleving van de toepasselijke nationale en EU-wetgeving;

— corrigerende actieplannen en prestatie-evaluaties;

— verslagen van onafhankelijke audits door derden.

([73]) Artikel 17, leden 1 en 2, en artikel 18, lid 3, van de verordening inzake dwangarbeid.

4.7.2. *Voorbeelden van informatie over de arbeidsomstandigheden op de plaats van de vermeende dwangarbeid*

— transcripties van sollicitatiegesprekken met werknemers en schriftelijke getuigenissen;

— sociale audits;

— foto's/video's van arbeidsomstandigheden en/of slaapvoorzieningen;

— aantekeningen van gesprekken en kopieën van berichten en e-mailcorrespondentie;

— werknemerslijsten, werknemersovereenkomsten/-contracten, loonlijsten en financiële gegevens;

— resultaten van uitgevoerde enquêtes (bv. door vakbonden of werknemersvertegenwoordigers over arbeidsomstandigheden);

— informatie over het herstelbeleid, waaruit de tevredenheid van de werknemers, de compensatie en de corrigerende en preventieve maatregelen blijken.

4.7.3. *Voorbeelden van informatie over het product waarmee het verbod op dwangarbeid zou worden geschonden* ([74])

4.7.3.1. Identificatie van het product

— informatie die is verzameld met behulp van traceerbaarheidsinstrumenten en handels-, douane- en verzendingsgegevens;

— de resultaten van laboratoriumtests, met inbegrip van isotopenonderzoek;

— beschrijving, naam of merk van het product, specifieke EU-vereisten voor de identificatie van het product, zoals GS-codes, GN-codes, type, referentie, model, het partij- of serienummer dat op het product of op de verpakking zijn aangebracht of in een bij het product gevoegd document zijn vermeld, of de unieke identificatiecode van het digitale productpaspoort;

— bewijs van de traceerbaarheid van het product (d.w.z. controleketencertificaten, traceerbaarheidsgegevens van grondstoffen);

— documentatie waaruit blijkt welke grondstoffen zijn gebruikt voor het eindproduct;

— facturen van de gebruikte materialen, met name wanneer deze nodig zijn om te bepalen welk percentage van de onderdelen of welk deel van het product mogelijk met dwangarbeid is vervaardigd;

— certificaten van oorsprong van de producten;

— de hoeveelheid of het volume en de waarde van de betrokken producten (bv. de totale aantallen die in de desbetreffende periode zijn geproduceerd, ingevoerd of in de EU in de handel zijn gebracht);

— informatie over de inventaris en de distributie- en opslaglocaties, ook voor verkoop op afstand, binnen de EU.

4.7.3.2. Structuur van de toeleveringsketen en de deelnemende actoren

— beschrijving van de toeleveringsketen met de belangrijkste stadia van de productie, vervaardiging of winning;

— lijst van fabrikanten, producenten en leveranciers voor de belangrijkste productiefasen, met inbegrip van de volgende gegevens voor elk van hen: naam, handelsnaam of geregistreerd handelsmerk, contactgegevens, uniek identificatienummer in het land van vestiging en, indien beschikbaar, hun registratie- en identificatienummer van marktdeelnemer (EORI-nummer);

— overzichten van de toeleveringsketen met schakels en tussenschakels, waarop zowel directe als indirecte leveranciers zijn aangegeven;

— informatie over eigendomsstructuren en de relaties tussen leveranciers en de marktdeelnemer en eventuele derde tussenpersonen (bv. dochteronderneming, joint venture, onafhankelijke contractant);

— de rol van de betrokken entiteiten, met inbegrip van verladers en exporteurs;

— verklaringen onder ede van marktdeelnemers die betrokken zijn bij het productieproces.

([74]) Artikel 17, lid 1, en artikel 18, lid 3, van de verordening inzake dwangarbeid.

4.7.3.3. Informatie over faciliteiten en locaties

— identificatie van de locaties en faciliteiten die gebruikt zijn in de belangrijkste winnings-, oogst-, productie-, fabricagestadia (namen, adressen, operationele entiteiten);

— aanvullend bewijs van de locatie, indien beschikbaar, zoals satellietbeelden, GPS-coördinaten of andere geolocatiegegevens.

4.7.3.4. Transactie- en logistieke gegevens

— aankooporders;

— facturen en kwitanties voor alle leveranciers;

— paklijsten;

— betalingsgegevens;

— inventarisgegevens van leveranciers en afnemers, met inbegrip van laad- en losdocumenten en opslagbewijzen;

— vracht- en vervoersdocumenten (vrachtlijsten, cognossementen voor vervoer door de lucht, over zee of over land);

— invoer/uitvoergegevens.

4.7.3.5. Bewijzen van productie en capaciteit

— productieorders;

— verslagen over de productiecapaciteit van de fabriek;

— bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de inputvolumes en de outputvolumes voor de gewonnen, geoogste, vervaardigde of geproduceerde producten consistent zijn.

4.8. **Besluiten over schendingen van het verbod op dwangarbeid**

Indien de leidende bevoegde autoriteit constateert dat de onderzochte marktdeelnemers het verbod op dwangarbeid hebben geschonden, moet zij dit bij besluit vaststellen. Dat besluit moet zowel procedurele als materiële elementen bevatten, waaronder een verbod om de betrokken producten in de EU in de handel te brengen (punt 4.8.3). Alle besluiten moeten worden bekendgemaakt op het centraal portaal dwangarbeid ([75]).

4.8.1. *Vaststelling van een schending van het verbod op dwangarbeid*

4.8.1.1. Bewijsnorm en het vereiste soort bewijs

Het is aan de leidende bevoegde autoriteit om een schending van het verbod op dwangarbeid vast te stellen. Daartoe moet zij overtuigend bewijs leveren dat i) dwangarbeid is gebruikt om de onderzochte producten te vervaardigen en ii) de onderzochte marktdeelnemers die producten op de EU-markt hebben aangeboden of uit de EU hebben uitgevoerd ([76]).

De toe te passen bewijsdrempel moet de administratieve aard van het in de verordening vastgestelde verbod op dwangarbeid weerspiegelen. Strafrechtelijke bewijsdrempels zijn derhalve geen relevante benchmark.

De vaststelling dat producten die in de EU in de handel zijn gebracht, op de markt van de EU zijn aangeboden of uit de EU zijn uitgevoerd, met dwangarbeid zijn vervaardigd, kan bewijsproblemen opleveren. Het kan bijvoorbeeld moeilijk zijn om bewijsmateriaal van rechtstreeks betrokken partijen te verkrijgen (bv. uit angst voor represailles), om betrouwbare audits uit te voeren of om rechtstreeks bewijs van problematische praktijken te verkrijgen (bv. door een gebrek aan documentatie over de beloning van werknemers of door werknemers betaalde wervingsvergoedingen). Om een schending van het verbod op dwangarbeid te kunnen vaststellen, zal daarom vaak een combinatie van verschillende soorten bewijsmateriaal nodig zijn, waaronder indirect bewijsmateriaal.

([75]) Artikel 12, punt f), van de verordening inzake dwangarbeid.
([76]) Artikel 20, lid 1, van de verordening inzake dwangarbeid.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van bewijsmateriaal dat in aanmerking kan worden genomen om een schending van het verbod op dwangarbeid vast te stellen:

— transcripties van sollicitatiegesprekken;

— schriftelijke getuigenissen;

— verslagen en andere documenten van bestaande klachtenmechanismen voor bedrijven, gemeenschappen of sectoren;

— sociale audits (uitgezonderd sociale audits die worden uitgevoerd in situaties waarin werknemers worden bedreigd of voortdurend onder toezicht en/of supervisie van het management staan, of waarbij de toegang tot de productiefaciliteiten beperkt is, aangezien deze niet geloofwaardig worden geacht);

— foto's/video's van de arbeidsomstandigheden en/of slaapvoorzieningen;;

— aantekeningen van gesprekken en kopieën van berichten en e-mailcorrespondentie;

— werknemersovereenkomsten/-contracten, loonlijsten en financiële gegevens;

— bedrijfsdocumenten en -gegevens, en openbare verklaringen;

— satellietbeelden en geolocatiegegevens van faciliteiten;

— de resultaten van laboratoriumtests, met inbegrip van isotopenonderzoek;

— informatie die is verzameld met behulp van traceerbaarheidsinstrumenten en handels-, douane- en verzendingsgegevens;

— openbare verslagen, onderzoeken en publicaties;

— interne studies en analyses, statistieken;

— artikelen in de media;

— resultaten van uitgevoerde enquêtes (bv. door vakbonden of werknemersvertegenwoordigers over arbeidsomstandigheden);

— bureauonderzoek en analyses van openbare bronnen (bv. van officiële documenten of de belangen van het bedrijf in relevante entiteiten);

— sectorale risico-inventarisaties;

— informatie over het onderzochte product (zie punt 4.7.3 voor voorbeelden);

— informatie over de traceerbaarheid van het product (punt 4.7.3). Het volledig ontbreken van traceerbaarheidsinformatie of het onvermogen om traceerbaarheidsinformatie te verstrekken wanneer een product, grondstof of component mogelijk is vermengd met een product, grondstof of component met een hoog risico op dwangarbeid, kan een negatieve factor zijn bij de algemene beoordeling van het bewijsmateriaal;

— documenten van overheidsinstanties die wijzen op door de staat opgelegde programma's voor dwangarbeid (wettelijke bepalingen, beleidsdocumenten, verslagen, bestuurlijke instructies of institutionele mandaten);

— informatie waaruit blijkt dat een relevante marktdeelnemer of leverancier aan door de staat opgelegde programma's voor dwangarbeid deelneemt.

4.8.1.2. Beoordeling van bewijsmateriaal in geval van door de staat opgelegde dwangarbeid

In het geval van door de staat opgelegde dwangarbeid moet de leidende bevoegde autoriteit vaststellen dat i) dwangarbeid wordt opgelegd door overheidsinstanties, functionarissen die namens overheidsinstanties optreden of organisaties met soortgelijke bevoegdheden als de staat in een bepaald geografisch gebied, en ii) dat er een verband bestaat tussen het onderzochte product en die opgelegde dwangarbeid of dat geografische gebied. Hierbij moeten specifieke risico-indicatoren en definities voor door de staat opgelegde dwangarbeid worden toegepast ([77]). De lijst in punt 4.8.1.1 is blijft daarbij relevant, hoewel de geloofwaardigheid van bepaalde soorten bewijsmateriaal zorgvuldig moet worden beoordeeld gelet op de systemische dwang en ondoorzichtigheid waaronder deze vorm van dwangarbeid plaatsvindt. Zo mogen sociale audits die worden uitgevoerd in geografische gebieden waar door de staat opgelegde dwangarbeid plaatsvindt niet als geloofwaardig bewijs worden beschouwd indien zij niet worden uitgevoerd met onbeperkte toegang tot de desbetreffende faciliteiten en werknemers zich niet vrij en zonder toezicht kunnen uiten.

Bovendien is het onwaarschijnlijk dat door de staat opgelegde dwangarbeid vanwege het systemische karakter ervan alleen in specifieke gevallen in een bepaald geografisch gebied voorkomt. Bewijzen van door de staat opgelegde dwangarbeid in een bepaald geografisch gebied die zijn verzameld in een zaak waarbij de leidende bevoegde autoriteit een schending van het verbod op dwangarbeid heeft vastgesteld, zullen dus van groot belang zijn voor andere zaken die in diezelfde regio spelen.

4.8.2. *Vaststelling van een schending in geval van niet-medewerking*

Indien een marktdeelnemer of overheidsinstantie niet meewerkt aan een onderzoek en daardoor de leidende bevoegde autoriteit belet feitelijk of ander bewijsmateriaal te vergaren, moet de leidende bevoegde autoriteit een schending van het verbod op dwangarbeid vaststellen op basis van andere beschikbare gegevens ([78]). Het doel van deze bepaling is ervoor te zorgen dat de verordening ook doeltreffend kan worden toegepast wanneer marktdeelnemers of overheidsinstanties niet meewerken. Hieronder volgen voorbeelden van niet-medewerking ([79]):

— zonder geldige reden weigeren de gevraagde informatie te verstrekken;

— zonder geldige reden de gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn verstrekken;

— onvolledige, misleidende of onjuiste informatie verstrekken, of een grote hoeveelheid irrelevante informatie verstrekken met als doel het onderzoek te dwarsbomen;

— alle andere handelingen van de marktdeelnemer of een overheidsinstantie die het onderzoek belemmeren, ook wanneer tijdens het onderzoeksproces een risico op door de staat opgelegde dwangarbeid wordt vastgesteld. Dit geldt ook voor inspecties ter plaatse.

Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van niet-medewerking moeten in het bijzonder de omvang en de middelen van de betrokken marktdeelnemers in aanmerking worden genomen, en hun vermogen om de vereiste informatie volledig te verstrekken.

4.8.2.1. Bewijsnormen in geval van niet-medewerking

In geval van niet-medewerking, ook wanneer sprake is van door de staat opgelegde dwangarbeid, moeten schendingen van het verbod op dwangarbeid nog steeds worden aangetoond op basis van overtuigend bewijsmateriaal. Aangezien in het geval van niet-medewerking doorgaans minder of geen geloofwaardige informatie rechtstreeks bij marktdeelnemers of overheidsinstanties kan worden ingewonnen, speelt bewijsmateriaal uit andere informatiebronnen dat tijdens het onderzoeksproces wordt verzameld, alsook indirect bewijsmateriaal een belangrijke rol. Zoals vermeld in punt 4.5.1.3 vormt niet-medewerking in beginsel bewijs dat, in combinatie met de hierboven genoemde beschikbare feitelijke en juridische elementen, over het algemeen voldoende grondslag biedt om een schending vast te stellen.

([77]) Zie IAO (2025), "ILO indicators of forced labour", en hoofdstuk 9 van IAO (2024), "Hard to see, harder to count".
([78]) Artikel 20, lid 2, van de verordening inzake dwangarbeid.
([79]) Artikel 20, lid 2, van de verordening inzake dwangarbeid.

4.8.3. *Inhoud van het besluit*

Besluiten inzake de schending van het verbod moeten de volgende informatie bevatten ([80]):

— Een algemeen verbod om de betrokken producten in de EU in de handel te brengen of op de markt aan te bieden en om deze uit te voeren ([81]), met opname van de specifieke producten die worden verboden, een beschrijving van de bevindingen van het onderzoek en de informatie die de douaneautoriteiten nodig hebben om het product of de genoemde marktdeelnemers te identificeren.

Gezien de bewoordingen van artikel 3 van de verordening en het doel ervan ([82]) heeft het verbod betrekking op een of meer producten en is het van algemene strekking. Het is dus niet alleen van toepassing op de in dat besluit genoemde marktdeelnemers, maar ook op elke andere marktdeelnemer die deze producten in de Unie in de handel brengt, op de markt aanbiedt of uitvoert. De algemene strekking ervan is noodzakelijk om omzeiling van het verbod te voorkomen, wat zou kunnen gebeuren als het verbod alleen zou gelden voor de marktdeelnemers waarop het onderzoek specifiek is gericht. De brede werkingssfeer van het besluit inzake de schending van het verbod is derhalve gestoeld op het doeltreffendheidsbeginsel, dat vereist dat Unieregels zodanig worden uitgelegd dat de volledige werking ervan in de praktijk wordt gewaarborgd ([83]), en is in overeenstemming met de extensieve uitlegging van de regels ter bescherming van de grondrechten.

— **Een bevel om de onder het algemene verbod vallende producten uit de handel te nemen** ([84])

Gelet op de algemene strekking van het verbod moeten de producten waarop het besluit betrekking heeft uit de handel worden genomen. Wanneer markttoezichtautoriteiten de aanwezigheid van deze producten op de EU-markt constateren, moeten zij onverwijld maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat zij uit de handel worden genomen.

In het besluit inzake de schending van het verbod wordt het specifieke bevel tot het uit de handel nemen van de producten uitdrukkelijk gericht tot de betrokken marktdeelnemers tegen wie het onderzoek is ingesteld. Zij moeten alle verboden producten die al in de EU in de handel zijn gebracht of op de markt zijn gebracht, uit de handel nemen en inhoud verwijderen van elke online-interface waarop de verboden producten worden aangeboden (punt 5.1.1.1). Deze verplichting om producten uit de handel te nemen geldt niet voor producten die eindgebruikers al hebben bereikt.

— **Een bevel tot verwijdering van de producten of van vervangbare onderdelen van het product waarop het algemene verbod van toepassing is** ([85])

Het besluit inzake de schending van het verbod bevat ook een bevel tot verwijdering van het betrokken product, dat uitdrukkelijk gericht tot de betrokken marktdeelnemers tegen wie het onderzoek is ingesteld. Artikel 25 van de verordening regelt de wijze van verwijdering. De bevoegde autoriteiten moeten ervoor zorgen dat marktdeelnemers niet op directe of indirecte wijze economisch profiteren van de verwijdering van het product.

Indien het besluit een specifiek onderdeel van een product verbiedt en dat onderdeel vervangbaar is, moeten de betrokken marktdeelnemers in de gelegenheid worden gesteld het onderdeel binnen een redelijke termijn uit het product weg te halen en te vervangen. Het onderdeel moet vervolgens worden verwijderd overeenkomstig de hierboven uiteengezette beginselen en worden vervangen door een ander onderdeel dat vrij van dwangarbeid is geproduceerd. Zodra de marktdeelnemers aantonen dat (sommige van) de producten waarop het besluit betrekking heeft vrij zijn van dwangarbeid, kunnen zij deze producten in de EU in de handel brengen of uit de EU uitvoeren, aangezien zij niet langer onder het besluit vallen (punt 4.9).

([80]) Artikel 20, leden 4 en 5, en artikel 22, lid 1, van de verordening inzake dwangarbeid. Opgemerkt moet worden dat artikel 22, lid 2, van de verordening voorziet in de vaststelling van een uitvoeringshandeling waarbij de inhoud van de besluiten nader wordt bepaald.
([81]) Artikel 20, lid 4, punt a), van de verordening inzake dwangarbeid.
([82]) Overweging 5 van de verordening inzake dwangarbeid.
([83]) Hof van Justitie, zaak 33/76, Rewe-Zentralfinanz eG/Landwirtschaftskammer für das Saarland, Jurispr. 1976, blz. 1989, punt 5.
([84]) Artikel 20, lid 4, punt b), van de verordening inzake dwangarbeid.
([85]) Artikel 20, lid 4, punt c), en artikel 25 van de verordening inzake dwangarbeid.

— **Andere elementen van het besluit**

Het besluit moet ook een redelijke termijn bevatten waarbinnen de marktdeelnemers aan de bevelen moeten voldoen ([86]). Deze termijn moet ten minste 30 werkdagen bedragen voor niet-bederfelijke goederen en 10 werkdagen voor bederfelijke goederen, te rekenen vanaf de datum van kennisgeving van het besluit. Bij het vaststellen van de termijn moet de bevoegde autoriteit rekening houden met de omvang en de economische middelen van de betrokken marktdeelnemer, waaronder de vraag of het een kmo betreft, het deel of het onderdeel van het product dat met dwangarbeid is vervaardigd en of het vervangbaar is, en de specifieke omstandigheden van het geval.

Ten slotte bevat het besluit informatie over de mogelijkheid om de bevoegde autoriteit te verzoeken het besluit te herzien of in te trekken (punt 4.9.1 en 4.9.2) en over de mogelijkheden om daartegen beroep aan te tekenen bij de bevoegde rechterlijke instantie (d.w.z. of beroep al of niet mogelijk is, het soort beroep dat beschikbaar is en de toepasselijke termijnen) (punt 4.9.3).

4.8.4. *Toeleveringsketens die van strategisch of kritiek belang zijn voor de EU* ([87])

Indien producten deel uitmaken van een toeleveringsketen van strategisch of kritiek belang voor de EU, kan de leidende bevoegde autoriteit, om verstoring van de eengemaakte markt te voorkomen, besluiten om geen bevel tot verwijdering te geven, maar de marktdeelnemers te verplichten de producten gedurende een bepaalde periode op eigen kosten vast te houden. Gedurende die periode mogen de producten niet in de handel worden gebracht en moet de betrokken marktdeelnemer ervoor zorgen dat de vastgestelde dwangarbeid wordt uitgebannen. Bij het nemen van een dergelijk besluit moet de leidende bevoegde autoriteit onder meer overwegen of het haalbaar is om de dwangarbeid uit te bannen en of de marktdeelnemer bereid is dit te doen.

De gestelde termijn moet evenredig zijn en mag niet langer zijn dan nodig is om de dwangarbeid uit te bannen. Indien de betrokken marktdeelnemer aantoont dat hij dit binnen de gestelde termijn heeft gedaan, moet de autoriteit haar besluit voor de toekomst intrekken en toestaan dat de producten, met inbegrip van de vastgehouden producten, opnieuw in de handel worden gebracht. Doet de marktdeelnemer dit niet, dan moet hij de producten verwijderen.

Hoewel het aan de leidende bevoegde autoriteit is om het strategische of kritieke belang van de producten voor de EU te beoordelen, moet zij hierbij rekening houden de relevante EU-wetgeving, met name:

— de lijst van sectoren vermeld in de EU-verordening voor een nettonulindustrie ([88]);

— de aanbeveling van de Commissie over technologiegebieden die kritiek zijn voor de economische veiligheid van de EU ([89]) en de gezamenlijke mededeling over het versterken van de economische veiligheid van de EU ([90]);

— de producten die zijn opgenomen in de verordening kritieke grondstoffen ([91]);

— het RESourceEU-actieplan ([92]).

Om een consistente aanpak bij de vaststelling van het strategisch belang te waarborgen, moeten de bevoegde autoriteiten van de lidstaten de Commissie om advies vragen.

([86]) Artikel 22, lid 1, punt b), van de verordening inzake dwangarbeid.
([87]) Artikel 20, lid 5, en overweging 48 van de verordening inzake dwangarbeid.
([88]) Bijlage bij Verordening (EU) 2024/1735 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van een kader van maatregelen ter versterking van het Europese ecosysteem voor de productie van nettonultechnologie en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 (PB L, 2024/1735, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj).
([89]) Aanbeveling (EU) 2023/2113 van de Commissie van 3 oktober 2023 over technologiegebieden die kritiek zijn voor de economische veiligheid van de EU met het oog op nadere risicobeoordeling met de lidstaten (PB L, 2023/2113, 11.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj).
([90]) JOIN(2025) 977 final van 3.12.2025.
([91]) Bijlage II bij Verordening (EU) 2024/1252 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 en (EU) 2019/1020 (PB L, 2024/1252, 3.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj).
([92]) COM(2025) 945 final RESourceEU-actieplan.Versnelling van de strategie voor kritieke grondstoffen om te kunnen inspelen op een nieuwe realiteit, 3.12.2025.

4.9. **Herziening van besluiten en beroep**

Tegen besluiten kunnen verzoeken om herziening (punt 4.9.1), verzoeken om intrekking na naleving van het besluit (punt 4.9.2) en beroepen (punt 4.9.3) worden ingediend.

4.9.1. *Verzoeken tot herziening van een besluit* ([93])

Marktdeelnemers tot wie een besluit inzake schending van het verbod uitdrukkelijk is gericht en marktdeelnemers die anderszins kunnen aantonen dat zij hierdoor rechtstreeks en individueel worden geraakt, kunnen te allen tijde om een herziening van het besluit verzoeken.

Marktdeelnemers kunnen verzoeken om een wijziging van het toepassingsgebied van het besluit of de intrekking ervan voor de toekomst, maar uitsluitend op basis van nieuwe wezenlijke gegevens die tijdens het onderzoek niet onder de aandacht van de leidende bevoegde autoriteit zijn gebracht en op voorwaarde dat de marktdeelnemer de dwangarbeid heeft uitgebannen.

De leidende bevoegde autoriteit die het besluit oorspronkelijk heeft genomen, moet binnen 30 werkdagen een besluit nemen op het verzoek. Overeenkomstig het beginsel van behoorlijk bestuur ([94]) moeten deze besluiten naar behoren worden gemotiveerd. Kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde verzoeken kunnen echter zonder meer worden afgewezen.

Indien het verzoek gegrond wordt geacht, kan dit leiden tot wijziging van het toepassingsgebied van een besluit of tot de intrekking ervan voor de toekomst. Indien een besluit wordt ingetrokken, moet de leidende bevoegde autoriteit de marktdeelnemers die de uitdrukkelijke adressaten van het besluit zijn en, in voorkomend geval, alle andere marktdeelnemers die hierdoor individueel en rechtstreeks worden geraakt, daarvan in kennis stellen. Zij moet het besluit ook verwijderen van het centraal portaal dwangarbeid.

4.9.2. *Verzoek tot intrekking van een besluit na naleving en door marktdeelnemers te verstrekken informatie*

Indien een marktdeelnemer aan een besluit heeft voldaan, kan hij verzoeken om intrekking van dat besluit voor de toekomst, d.w.z. met ingang van dat moment. Het verzoek van de marktdeelnemer moet gegrond zijn en hieruit moet blijken i) dat hij het besluit heeft nageleefd (punt 4.9.2.1) en ii) dat hij sinds het besluit is genomen wat de betrokken producten betreft dwangarbeid heeft uitgebannen uit zijn activiteiten of toeleveringsketen (punt 4.9.2.2).

4.9.2.1. Informatie waaruit de naleving blijkt

Om aan te tonen dat het product daadwerkelijk uit de handel is genomen, moet de marktdeelnemer daarvan bewijs leveren, met inbegrip van de identificatie van het product, de data waarop en de plaats waar het uit de handel is genomen, documentatie waaruit de uitvoering van het besluit blijkt (bijvoorbeeld de verwijdering uit distributie- en verkoopkanalen, bevestiging dat het product uit de handel is genomen bij relevante distributeurs of detailhandelaren, inventarisgegevens waaruit de verwijderde voorraad blijkt, logistieke documentatie en kennisgeving van de markttoezichthouder, indien van toepassing).

Om de verwijdering van het product of, in voorkomend geval, de verwijdering van het met dwangarbeid vervaardigde onderdeel aan te tonen, moeten de betrokken marktdeelnemers informatie over het verwijderingsproces indienen, met inbegrip van bewijs van de fysieke verwijdering of vervanging van het onderdeel, de gebruikte methode en certificaten of verklaringen van erkende verwijderings- of recyclinginrichtingen.

4.9.2.2. Informatie waaruit blijkt dat de dwangarbeid is uitgebannen

Om aan te tonen dat de voor de betrokken producten gebruikte dwangarbeid uit zijn activiteiten of toeleveringsketen is uitgebannen, moet de marktdeelnemer bewijzen dat er niet langer sprake is van de in het besluit vastgestelde omstandigheden. Daarbij moet de marktdeelnemer informatie verstrekken over de maatregelen die zijn genomen om de dwangarbeid aan te pakken ([95]); deze moet worden beoordeeld aan de hand van de indicatoren voor dwangarbeid die in het besluit inzake de schending van het verbod zijn vastgesteld ([96]). Deze informatie moet ook betrekking hebben op maatregelen die herhaling van de dwangarbeid na intrekking van het besluit inzake de schending van de verbod moeten voorkomen.

([93]) Artikel 21, leden 1, 2 en 3, van de verordening inzake dwangarbeid.
([94]) Artikel 41 van het EU-Handvest.
([95]) Punt 6.4.3.2.
([96]) Punt 9.5 en de IAO-richtsnoeren [verwijzing naar IAO-richtsnoeren inzake de indicatoren].

4.9.3. *Administratief en gerechtelijk beroep tegen een besluit* ([97])

Marktdeelnemers die rechtstreeks en individueel worden geraakt door een besluit waarbij de schending van het verbod op dwangarbeid wordt vastgesteld, hebben het recht om tegen dit besluit in beroep te gaan bij een rechtbank om de procedurele en/of materiële rechtmatigheid van het besluit te toetsen. Voor besluiten van de Commissie berust deze bevoegdheid bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (bestaande uit het Gerecht en het Hof van Justitie).

Als het beroep slaagt, moet de leidende bevoegde autoriteit de Commissie en alle nationale bevoegde autoriteiten daarvan in kennis stellen via de module Dwangarbeid van het ICSMS. De Commissie zal het centraal portaal dwangarbeid dienovereenkomstig bijwerken.

4.10. **Coördinatie en samenwerking op het gebied van onderzoek en handhaving**

De bevoegde autoriteiten moeten nauw samenwerken met de relevante nationale autoriteiten ([98]) (punten 4.10.1 en 4.10.2). De Commissie en de bevoegde autoriteiten moeten ook nauw samenwerken en elkaar wederzijdse bijstand verlenen (punt 4.10.3) om de verordening op consistente, doeltreffende en efficiënte wijze uit te voeren ([99]).

4.10.1. *Coördinatie tussen nationale autoriteiten binnen een lidstaat*

De onderzoeks- en handhavingsactiviteiten uit hoofde van de verordening vragen op nationaal niveau om het gebruik van talrijke bevoegdheden, verantwoordelijkheden en vaardigheden. Daarbij komt dat bij de uitvoering van de verordening informatie en kennis kan worden verzameld die relevant zijn voor de uitvoering van andere wetten en beleidsmaatregelen. Goede nationale coördinatiemechanismen voor de uitvoering van de verordening moeten daarom:

— zorgen voor een vlotte uitwisseling van informatie tussen de nationale autoriteiten binnen een lidstaat, zodat zij elkaar doeltreffend en efficiënt kunnen ondersteunen bij de uitvoering van de verordening, alsook van ander beleid en andere regelgeving (bv. inzake het informeren van de relevante strafrechtelijke autoriteiten en de relevante instanties voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel);

— de samenwerking vergemakkelijken en synergieën tot stand brengen met het oog op een doeltreffende en efficiënte uitvoering. De bevoegde autoriteiten moeten gebruik kunnen maken van de deskundigheid, bevoegdheden en taken van andere relevante nationale autoriteiten om hen te helpen bij onderzoeken en de handhaving van besluiten inzake schendingen van het verbod op dwangarbeid. Dit betreft onder meer:

    — de arbeidsinspectie;

    — rechtshandhaving;

    — autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de bestrijding van mensenhandel en nationale verwijzingsmechanismen ([100]).

    — markttoezichtautoriteiten;

    — douaneautoriteiten;

    — toezichthoudende autoriteiten die moeten worden aangewezen uit hoofde van Richtlijn (EU) 2024/1760 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid, die kunnen helpen bij het verifiëren van de inspanningen van marktdeelnemers op het gebied van passende zorgvuldigheid die onder die richtlijn vallen en relevant zijn voor de toepassing van de verordening;

    — belastingautoriteiten, die kunnen helpen bij de toepassing van sancties;

    — andere sectorale autoriteiten (bv. visserijautoriteiten).

([97]) Artikel 21, leden 5 en 6, van de verordening inzake dwangarbeid.
([98]) Artikel 5, lid 6, van de verordening inzake dwangarbeid.
([99]) Artikel 16 van de verordening inzake dwangarbeid.
([100]) Deze omvatten tevens de nationale verwijzingsmechanismen.

4.10.2. *Coördinatie met rechtshandhavingsinstanties en wisselwerking met strafrechtelijke procedures*

Nauwe coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten en de rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten die zich bezighouden met de strafrechtelijke aspecten van een zaak is van essentieel belang, met name voor het verzamelen en beoordelen van bewijsmateriaal in gevallen van dwangarbeid ([101]) en het waarborgen van de vertrouwelijkheid van strafrechtelijke onderzoeken. De exacte werking van deze samenwerking hangt in de praktijk af van de nationale regels (met name die welke de uitvoering van de verordening ondersteunen) en van de wisselwerking tussen de procedures voorzien in de verordening en het nationale justitiële en strafrechtelijke stelsel.

De verordening is rechtstreeks toepasselijk en heeft een ander doel dan het strafrecht; de verordening is daarom van toepassing los van de nationale strafrechtelijke bepalingen waarmee dwangarbeid wordt aangepakt. De verordening voorziet alleen in administratieve procedures en maatregelen: strafrechtelijk onderzoek en vervolging (ook uit hoofde van de wetgeving ter bestrijding van mensenhandel) vallen buiten het toepassingsgebied van de verordening. De toepassing van de verordening vereist geen voorafgaand strafrechtelijk onderzoek en *a fortiori* geen strafrechtelijke veroordeling voor dezelfde feiten.

Een geval van dwangarbeid kan zowel aanleiding geven tot een strafzaak als tot een onderzoek in het kader van de verordening, die gelijktijdig kunnen worden uitgevoerd en zowel kunnen leiden tot een strafrechtelijke uitspraak als tot administratieve besluiten. Strafrechtelijke onderzoeken mogen door de handhaving van het verbod op dwangarbeid niet in gevaar worden gebracht.

Autoriteiten die deze verschillende kaders toepassen, moeten daarom met elkaar samenwerken en ervoor zorgen dat strafrechtelijke onderzoeken en de vertrouwelijkheid ervan niet in het gedrang komen.

In het geval van grensoverschrijdend onderzoek naar dwangarbeid moet de leidende autoriteit overwegen informatie te delen via het Siena-netwerk ([102]) om de inspanningen en informatievergaring met de rechtshandhavingsinstanties van andere lidstaten te coördineren.

4.10.3. *Coördinatie, samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de bevoegde autoriteiten en de Commissie*

De bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de Commissie werken nauw samen en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de doeltreffende en uniforme uitvoering van deze verordening in de gehele Unie ([103]). De bevoegde autoriteiten zijn zowel verantwoordelijk voor de uitvoering van onderzoeken op nationaal niveau als voor de handhaving van besluiten, waaronder die welke door de Commissie zijn vastgesteld. Het Unienetwerk tegen met dwangarbeid vervaardigde producten ([104]) en het ICSMS zullen deze processen vergemakkelijken.

De verplichting tot wederzijdse bijstand houdt de volgende prerogatieven en verplichtingen in ([105]):

— Wanneer een bevoegde autoriteit of de Commissie informatie ontdekt over vermoedelijke dwangarbeid op een grondgebied waar zij niet bevoegd is, moet zij de informatie via het ICSMS met de relevante bevoegde autoriteit delen.

— Een leidende bevoegde autoriteit kan andere bevoegde autoriteiten om ondersteuning of informatie verzoeken, die hierop snel en behulpzaam moeten reageren. Verzoeken om informatie moeten via het ICSMS worden afgehandeld en binnen 20 werkdagen volledig worden beantwoord. Indien de verzoekende autoriteit de informatie ontoereikend acht, kan zij om aanvullende gegevens vragen. Als algemene regel moet de aangezochte autoriteit hieraan meewerken en het verzoek beantwoorden. In uitzonderlijke gevallen kan de aangezochte autoriteit echter geheel of gedeeltelijk weigeren gevolg te geven aan het verzoek, indien inwilliging van het verzoek haar eigen activiteiten, zoals lopende onderzoeken, ernstig in gevaar kan brengen. In dergelijke gevallen moet de aangezochte bevoegde autoriteit of de Commissie haar (gedeeltelijke of volledige) weigering motiveren en hoeft zij alleen informatie verstrekken die haar eigen activiteiten niet in gevaar brengt. Documenten, samenvattingen of de uitgestelde toezending van informatie zijn praktische oplossingen die het mogelijk maken de samenwerkingsplicht te verenigen met de plicht om een doeltreffende toepassing van de verordening te waarborgen.

— Wanneer een leidende bevoegde autoriteit een zaak onderzoekt, moet zij snel en behulpzaam reageren op verzoeken van andere bevoegde autoriteiten die een geldige reden hebben om nauw bij het onderzoek betrokken te worden. Indien de onderzochte marktdeelnemer in een andere lidstaat is gevestigd en de bevoegde autoriteit van die lidstaat vraagt om bij het onderzoek te worden betrokken, moet de leidende bevoegde autoriteit in beginsel met dat verzoek instemmen.

([101]) Artikel 5, lid 6, van de verordening inzake dwangarbeid.
([102]) Applicatie voor veilige informatie-uitwisseling (Siena): waarborgt de veilige uitwisseling van informatie tussen Europol en zijn partners.
([103]) Artikel 5, lid 1, van de verordening inzake dwangarbeid.
([104]) Het netwerk bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, vertegenwoordigers van de Commissie en vertegenwoordigers van de douaneautoriteiten. Zie ook artikel 6 van de verordening.
([105]) Artikel 16 van de verordening inzake dwangarbeid.

5. **HANDHAVING EN SANCTIES**

5.1. **Handhaving van besluiten inzake schending van het verbod** ([106])

Na vaststelling door een leidende bevoegde autoriteit moet een besluit inzake schending van het verbod via het ICSMS worden meegedeeld aan de bevoegde autoriteiten en de douaneautoriteiten. De bevoegde autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van die besluiten op de EU-markt (punt 5.1.1). De bevoegde autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van die besluiten op de EU-markt (punt 5.1.1). De douaneautoriteiten moeten onder de producten die in de EU worden ingevoerd of uit de EU worden uitgevoerd de producten identificeren die onder besluiten inzake de schending van het verbod op dwangarbeid vallen, en moeten met de bevoegde autoriteiten samenwerken om die besluiten aan de grens te handhaven (punt 5.1.2).

5.1.1. *Handhaving van besluiten inzake schending van het verbod op dwangarbeid binnen de EU*

De bevoegde autoriteiten moeten zorgen voor de doeltreffende handhaving van alle elementen van de besluiten, zo nodig in samenwerking met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten en met andere nationale autoriteiten, zoals markttoezicht-autoriteiten. De bevoegde autoriteiten moeten ervoor zorgen dat de productspecifieke verboden, de bevelen om de producten uit de handel te nemen en te verwijderen (punt 5.1.1.1) en de beperkingen inzake de toegang tot de producten en tot de assortimenten waarin naar die producten wordt verwezen, worden nageleefd. De bevoegde autoriteit van elke lidstaat moet contact opnemen met de op zijn grondgebied gevestigde marktdeelnemers tot wie de besluiten inzake schending van het verbod zijn gericht. Indien een marktdeelnemer producten in verschillende lidstaten aanbiedt, kan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van vestiging de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten om bijstand verzoeken.

5.1.1.1. Het uit de handel nemen en verwijderen van met dwangarbeid vervaardigde producten

Het is de verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteiten om ervoor te zorgen dat de in besluiten inzake schending van het verbod vastgestelde bevelen tot het uit de handel nemen en verwijderen van producten daadwerkelijk door de marktdeelnemers worden uitgevoerd (punt 4.8.3) ([107]). Nauwe samenwerking met markttoezichtautoriteiten is hierbij van cruciaal belang.

Om de naleving te waarborgen, moeten de bevoegde autoriteiten de marktdeelnemer om informatie verzoeken over diens plannen voor het uit de handel nemen en het verwijderen van de producten, alsook om voortgangsverslagen over deze plannen. Voor producten die slechts gedeeltelijk met dwangarbeid zijn vervaardigd, moeten deze plannen informatie bevatten over de vervanging van het desbetreffende onderdeel. Bij het opstellen van verwijderingsplannen moeten de marktdeelnemers speciale aandacht besteden aan duurzame goederen met een hoge waarde (bv. voertuigen, machines, elektronica), waarvoor een beoordeling van de technische haalbaarheid moet worden uitgevoerd om deze te recyclen of onbruikbaar te maken. De bevoegde autoriteiten moeten bij het toezicht op deze plannen samenwerken met de regelgevende instanties op milieu- en veiligheidsgebied.

a) Uit de handel nemen van producten

Bij het toezicht op het uit de handel nemen van het product moeten de bevoegde autoriteiten de door de marktdeelnemer verstrekte informatie beoordelen. Om te voldoen aan een besluit inzake schending van het verbod moeten de betrokken marktdeelnemers beschikken over een overzicht van de voorraden van de producten en van de plaats waar deze zich in de distributiekanalen bevinden, ook die welke voor de verkoop op afstand bestemd zijn; zij moeten ook een plan voor het uit de handel nemen van producten opstellen, waarin wordt uiteengezet hoe de producten overeenkomstig het besluit uit de handel zullen worden genomen.

b) Het proces van verwijdering

Bij het toezicht op het proces van verwijdering van producten moeten de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat de producten worden verwijderd in overeenstemming met de afvalhiërarchie van Richtlijn 2008/98/EG ([108]), namelijk door ze te recyclen of, wanneer dat niet mogelijk is, onbruikbaar te maken ([109]). Kleding, kledingtoebehoren en schoeisel kunnen worden vernietigd overeenkomstig de bepalingen van Gedelegeerde Verordening (EU) 2026/296 van de Commissie ([110]). Bederfelijke producten moeten worden geschonken voor liefdadigheidsdoeleinden of doeleinden van algemeen belang. De betrokken marktdeelnemer mag op geen enkele wijze profiteren van het feit dat hij het product op bovengenoemde wijze verwijdert.

([106]) Artikel 23 van de verordening inzake dwangarbeid.
([107]) Artikel 24 van de verordening inzake dwangarbeid.
([108]) Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3).
([109]) Artikel 25 van de verordening inzake dwangarbeid.
([110]) Gedelegeerde Verordening (EU) 2026/296 van de Commissie van 9 februari 2026 tot aanvulling van Verordening (EU) 2024/1781 van het Europees Parlement en de Raad door afwijkingen vast te stellen van het verbod op vernietiging van onverkochte consumptiegoederen (PB L, 2026/296, 22.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2026/296/oj).

c) Producten met vervangbare onderdelen en producten van strategisch of kritiek belang

Indien het besluit betrekking heeft op vervangbare onderdelen van een product, moeten de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat de betrokken producten uit de handel worden genomen en dat de onderdelen worden verwijderd zoals aangegeven in het bovenstaande verwijderingsproces, en dat de betrokken marktdeelnemer de betrokken onderdelen overeenkomstig de verordening vervangt door onderdelen die vrij zijn van dwangarbeid. Na dat proces kunnen de producten dan weer in de handel worden gebracht. Indien de marktdeelnemer niet bereid is het onderdeel te vervangen, moet het gehele product worden verwijderd.

Indien het besluit betrekking heeft op producten die deel uitmaken van een toeleveringsketen van strategisch of kritiek belang voor de EU ([111]) en indien de leidende bevoegde autoriteit gelast om het product niet te verwijderen, maar vast te houden (punt 4.8.4), moeten de bevoegde autoriteiten er nog steeds voor zorgen dat het product uit de handel wordt genomen zoals hierboven uiteengezet. Zij moeten de betrokken marktdeelnemer ook om informatie verzoeken over de plaats waar de producten worden opgeslagen terwijl er maatregelen worden genomen om de dwangarbeid uit te bannen.

Indien de dwangarbeid niet binnen een redelijke termijn wordt uitgebannen, moet de bevoegde autoriteit zorgen voor handhaving van het bevel tot verwijdering van de betrokken producten, zoals hierboven uiteengezet. Indien wordt vastgesteld dat het besluit wordt nageleefd, moet de leidende bevoegde autoriteit haar besluit voor de toekomst intrekken (punt 4.9). Indien de marktdeelnemer niet de nodige maatregelen wil nemen om de dwangarbeid uit te bannen, moet hij de bevoegde autoriteiten daarvan in kennis stellen en het product overeenkomstig het besluit verwijderen, zoals uiteengezet in punt b).

d) Terbeschikkingstelling van producten aan de bevoegde autoriteit ter verwijdering

In gevallen waarin recycling en schenking van de betrokken producten van grote economische waarde kunnen zijn en de douaneautoriteiten de producten anders zouden vernietigen, kan de bevoegde autoriteit de douaneautoriteiten verzoeken de producten waarvan het in het vrije verkeer brengen of de uitvoer is geweigerd onder haar gezag te stellen ([112]) met het oog op de verwijdering ervan overeenkomstig artikel 25. De kosten van deze maatregel moeten door de marktdeelnemer worden gedragen.

e) Online verkochte producten

Een marktdeelnemer die producten waarop een besluit inzake schending van het verbod van toepassing is online beschikbaar stelt, moet die producten overeenkomstig het besluit uit de handel nemen en verwijderen, zoals uiteengezet in de punten a) tot en met d). De marktdeelnemer moet de aangeboden producten ook van zijn website halen.

Wanneer de marktdeelnemer gebruikmaakt van een tussenhandelsdienst om een product aan te bieden, zoals een onlinemarktplaats, kunnen de bevoegde autoriteiten ook een bevel richten tot de aanbieder van de tussenhandelsdienst, op basis van de wetgeving van de betrokken lidstaat of rechtstreeks toepasselijk EU-recht, waarbij de aanbieders worden gelast de toegang tot productinformatie en assortimenten waarin naar die producten wordt verwezen, te beperken. Indien het bevel voldoet aan de formele voorwaarden van artikel 9, lid 2, van Verordening (EU) 2022/2065 ([113]), moeten de aanbieders de autoriteiten die het bevel hebben uitgevaardigd in kennis stellen van de maatregelen die zij hebben genomen om de naleving van het besluit inzake schending van het verbod op dwangarbeid te waarborgen.

5.1.2. *Handhaving van besluiten inzake schending van het verbod op dwangarbeid aan de grenzen* ([114])

Aangezien dwangarbeid onderdeel vormt van het productieproces en geen sporen achterlaat op het product zelf, kunnen douaneautoriteiten niet alleen met controles vaststellen of het verbod wordt nageleefd. Zodoende blijven de bevoegde autoriteiten verantwoordelijk voor de algemene handhaving van het verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de EU-markt en de in- en uitvoer daarvan ([115]). De douaneautoriteiten moeten zich bij hun optreden baseren op de besluiten die door de bevoegde autoriteiten zijn vastgesteld en via het ICSMS aan hen zijn meegedeeld ([116]). Elke wijziging of intrekking van een besluit moet ook onverwijld worden meegedeeld aan de douaneautoriteiten, die hun handhavingsmaatregelen onmiddellijk dienovereenkomstig moeten aanpassen. Nauwe samenwerking tussen de douaneautoriteiten en de bevoegde autoriteiten is van essentieel belang om een doeltreffende handhaving te waarborgen voor producten die de EU binnenkomen of verlaten.

([111]) Artikel 20, punt 5, van de verordening inzake dwangarbeid.
([112]) Artikel 30, punt 4, van de verordening inzake dwangarbeid.
([113]) Zie Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening).
([114]) Artikelen 26 tot en met 31, van de verordening inzake dwangarbeid.
([115]) Overweging 55 van de verordening inzake dwangarbeid.
([116]) Deze communicatie zal in de toekomst automatisch plaatsvinden tussen de module Dwangarbeid van het ICSMS en het douanerisicobeheersysteem (CRMS), maar totdat deze twee systemen zijn geïntegreerd, delen de bevoegde autoriteiten en de douaneautoriteiten de informatie vooralsnog op basis van de nationale protocollen die vóór de inwerkingtreding van de verordening moeten worden ingevoerd.

5.1.2.1. Toepassingsgebied en voorwaarden van de verordening met betrekking tot producten die de EU-markt binnenkomen of verlaten

De verordening is uitsluitend van toepassing op producten die bij de douane worden aangegeven onder de douaneregelingen "in het vrije verkeer brengen" en "uitvoer". Producten die onder andere douaneregelingen moeten worden geplaatst, vallen niet onder de verordening.

5.1.3. *Identificatie van de producten aan de grens*

Om producten waarvoor besluiten inzake dwangarbeid zijn vastgesteld bij het binnenkomen of verlaten van de EU-markt te identificeren ([117]), moeten de douaneautoriteiten overeenkomstig het douanewetboek van de Unie douanerisicobeheer-procedures toepassen, rekening houdend met de besluiten inzake schending van het verbod op dwangarbeid die onverwijld door de leidende bevoegde autoriteit zijn meegedeeld, en met alle beschikbare relevante risico-informatie.

Indien de doeltreffende handhaving van het verbod op dwangarbeid vereist dat de douaneautoriteiten toegang hebben tot aanvullende informatie naast die waarin de douanewetgeving normaliter voorziet ([118]),, is de Commissie bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen tot nadere bepaling van de aanvullende informatie die marktdeelnemers aan de douaneautoriteiten moeten verstrekken voor producten die de EU-markt binnenkomen of verlaten. Deze informatie kan gegevens omvatten ter identificatie van het product, de fabrikant of producent en de leveranciers van het product. In dat verband zal de Commissie aanvullende richtsnoeren voor de gedelegeerde handelingen uitvaardigen, overeenkomstig artikel 11, punt d), van de verordening.

De identificatie van producten waarop het verbod op dwangarbeid van toepassing is, kan ook worden ondersteund door de uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de bevoegde autoriteiten ([119]).

5.1.4. *Opschorting van de vrijgave van producten en kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten*

De douaneautoriteiten moeten het in het vrije verkeer brengen of de uitvoer van een product opschorten ([120]) indien zij via hun risicobeheersysteem vaststellen dat een product dat de EU-markt binnenkomt of verlaat volgens een overeenkomstig artikel 26, lid 3, meegedeeld besluit in strijd zou kunnen zijn met het verbod van artikel 3 van de verordening.

De douaneautoriteiten moeten de bevoegde autoriteiten van hun lidstaat onmiddellijk in kennis stellen van die schorsing en hun alle relevante informatie verstrekken om te kunnen vaststellen of het product onder een op grond van artikel 26, lid 3, meegedeeld besluit valt.

De voorwaarden die op producten van toepassing zijn tijdens de schorsing van het in het vrije verkeer brengen of de uitvoer ervan, met inbegrip van de opslag ervan en eventuele maatregelen in verband met een weigering om ze in het vrije verkeer te brengen, worden in voorkomend geval door de douaneautoriteiten vastgesteld op grond van het douanewetboek van de Unie ([121]).

De bevoegde autoriteiten moeten in beginsel binnen de toepasselijke termijnen tot een conclusie komen. Indien nodig en naar behoren gemotiveerd, kunnen de bevoegde autoriteiten de douaneautoriteiten verzoeken de schorsing te handhaven om hen in staat te stellen het door de douaneautoriteiten geschorste product goed te beoordelen ([122]). Dit kan het geval zijn wanneer de bevoegde autoriteiten, om tot een conclusie over een schorsing te komen, een grondiger onderzoek moeten uitvoeren van de documenten die de producten of een productbeoordeling vergezellen, of contact moeten opnemen met de marktdeelnemer. Dit laatste kan het geval zijn als een besluit voorziet in een afwijking van de verplichting om een bevel tot verwijdering op te leggen of als een product wordt verboden omdat vervangbare onderdelen met dwangarbeid zijn vervaardigd, waarbij de marktdeelnemers worden gelast om die specifieke onderdelen te verwijderen.

([117]) Artikel 26, punt 4, van de verordening inzake dwangarbeid.
([118]) Zie ook overweging 56 van de verordening inzake dwangarbeid voor meer gedetailleerde achtergrondinformatie over deze bepaling.
([119]) Artikel 31 van de verordening inzake dwangarbeid.
([120]) Artikel 28 van de verordening inzake dwangarbeid.
([121]) Overweging 60 van de verordening inzake dwangarbeid.
([122]) Overweging 57 van de verordening inzake dwangarbeid.

Gedurende deze periode zullen de douaneautoriteiten de betrokken producten niet in het vrije verkeer brengen, noch de uitvoer ervan toestaan in afwachting van de beoordeling door de bevoegde autoriteiten of het verstrijken van de toepasselijke termijnen.

In het kader van het onderzoek door de bevoegde autoriteiten tijdens de periode van schorsing van het product en voordat een conclusie aan de douaneautoriteiten wordt meegedeeld die kan leiden tot de weigering van de producten en bijgevolg tot de verwijdering ervan, kan een marktdeelnemer, met instemming van de douaneautoriteiten en de bevoegde autoriteiten, verzoeken om het product onder een andere douaneregeling te plaatsen zodat de onderdelen van het product die niet in overeenstemming zijn met de verordening kunnen worden vervangen of gewijzigd.

5.1.5. *In het vrije verkeer brengen of uitvoer*

Wanneer de bevoegde autoriteiten concluderen dat een product waarvan hun na een schorsing kennis is gegeven, niet onder een besluit inzake schending van het verbod op dwangarbeid valt, moeten zij die informatie onmiddellijk in het ICSMS invoeren en de douaneautoriteiten daarvan in kennis stellen. Zodra een dergelijk besluit aan de douaneautoriteiten is meegedeeld, moeten deze het product in het vrije verkeer brengen of de uitvoer ervan toestaan, mits aan alle andere voorwaarden voor het in het vrije verkeer brengen is voldaan.

De douaneautoriteiten moeten een product ook in het vrije verkeer brengen of de uitvoer ervan toestaan wanneer de bevoegde autoriteiten niet binnen de in de verordening vastgestelde termijnen en overeenkomstig de in de verordening vastgestelde voorwaarden op de in punt 5.1.4 bedoelde kennisgeving hebben gereageerd ([123]).

5.1.6. *Weigering, inbeslagneming en verwijdering* ([124])

Wanneer de bevoegde autoriteiten concluderen dat een product waarvan hun na een schorsing kennis is gegeven volgens een besluit inzake schending van het verbod met dwangarbeid is vervaardigd, moeten zij die informatie onmiddellijk in het ICSMS invoeren en de douaneautoriteiten daarvan in kennis stellen. Zodra de douaneautoriteiten in kennis zijn gesteld van dat besluit, moeten zij tot verwijdering overgaan; wijziging of wederuitvoer van het product (in het geval van ingevoerde goederen) is niet mogelijk. De douaneautoriteiten moeten ervoor zorgen dat het product wordt verwijderd overeenkomstig het toepasselijke EU-recht en het nationale recht in overeenstemming met het Unierecht. Al het afval dat bij de verwijdering wordt gegenereerd, zal ook worden behandeld in overeenstemming met de toepasselijke EU- en nationale wetgeving. De kosten van verwijdering moeten door de marktdeelnemer worden gedragen overeenkomstig de bepalingen van het douanewetboek van de Unie.

Bij wijze van alternatief kunnen de douaneautoriteiten, op verzoek van een bevoegde autoriteit en onder haar verantwoordelijkheid, het product in beslag nemen en ter beschikking stellen van en onder het gezag stellen van die bevoegde autoriteit. In die gevallen moet de bevoegde autoriteit ervoor zorgen dat het product wordt verwijderd op de in de verordening vastgestelde wijze (met name door het te recyclen of, indien dit niet mogelijk is, het onbruikbaar te maken of te schenken wanneer het een bederfelijk product betreft, naargelang het geval).

5.2. **Sancties**

De bevoegde autoriteiten hebben de plicht te zorgen voor de doeltreffende, efficiënte en uniforme uitvoering van de verordening in de hele EU, met inbegrip van de handhaving van besluiten. Daartoe moeten de lidstaten regels voor financiële sancties (boetes) vaststellen, die uiterlijk op 14 december 2026 aan de Commissie moeten worden meegedeeld. Alleen de autoriteiten van de lidstaten hebben de bevoegdheid om sancties op te leggen, ook wanneer het de Commissie is die een besluit over de schending van het verbod op dwangarbeid heeft genomen ([125]).

Dit hoofdstuk bevat richtsnoeren inzake de methode voor de berekening van financiële sancties overeenkomstig artikel 37, lid 2, en de toepasselijke drempels ([126]). Opgemerkt moet worden dat de nationale wetgeving ook kan voorzien in andere soorten sancties, mits deze in overeenstemming zijn met het EU-recht, waaronder de verordening. De bevoegde autoriteiten moeten er bij het berekenen en opleggen van andere sancties bovendien voor zorgen dat deze doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

([123]) Artikel 29 van de verordening inzake dwangarbeid.
([124]) Artikel 30 van de verordening inzake dwangarbeid.
([125]) Artikel 37 van de verordening inzake dwangarbeid.
([126]) Artikel 11, punt i), van de verordening inzake dwangarbeid.

5.2.1. *Gronden voor sancties*

Sancties worden niet opgelegd voor het schenden van het verbod op dwangarbeid als zodanig. Zij worden opgelegd aan marktdeelnemers die een besluit inzake schending van het verbod op dwangarbeid niet naleven. Concreet betekent dit dat sancties in de volgende gevallen worden opgelegd:

— wanneer de betrokken producten in de handel worden gebracht in strijd met een besluit inzake schending van het verbod op dwangarbeid;

— wanneer de betrokken producten niet geheel of gedeeltelijk uit de handel worden genomen of verwijderd;

— wanneer het onderdeel van het product waarop het besluit inzake de schending van het verbod op dwangarbeid betrekking heeft, niet wordt vervangen;

— wanneer de producten na uitvaardiging van een bevel om deze vast te houden vanwege het strategische belang ervan, niet worden vastgehouden (punt 4.8.4).

5.2.2. *Berekening van sancties*

Artikel 37, lid 2, van de verordening bevat een aantal basisregels voor de berekening van sancties. Binnen dit kader hebben de lidstaten enige vrijheid bij de keuze van de wijze waarop zij sancties reguleren en toepassen. Dit stelt hen in staat regels en methoden voor de berekening van sancties vast te stellen die passen bij hun nationale rechts- en beleidskader, en tegelijkertijd de doeltreffende en uniforme toepassing van de verordening te waarborgen door middel van een duidelijke en voldoende voorspelbare procedure. De lidstaten moeten bij het opstellen van de regels voor het berekenen van sancties zoveel mogelijk rekening houden met deze richtsnoeren en bij het toepassen van die sancties artikel 37 van de verordening in acht nemen, evenals de algemene beginselen van het EU-recht.

Hoewel in de volgende punten geen specifieke berekeningsmethode wordt aanbevolen, wordt ingegaan op de regels van artikel 37, lid 2, en de vijf logische stappen die moeten worden gevolgd voor de berekening van passende, rechtmatige en doeltreffende sancties.

5.2.2.1. Vaststelling van alle feitelijke omstandigheden en de aard en omvang van de niet-naleving

Om een sanctie te berekenen, moet de bevoegde autoriteit eerst vaststellen welk gedrag van de marktdeelnemer heeft geleid tot niet-naleving van het betrokken besluit.

5.2.2.2. Beoordeling van de ernst en de duur van de niet-naleving en berekening van het basisbedrag van de sanctie

De ernst en de duur van de niet-naleving van een besluit inzake schending van het verbod op dwangarbeid zijn de belangrijkste factoren waarmee de bevoegde autoriteit (of de nationale rechter) rekening zal houden bij de berekening van het basisbedrag van de sanctie.

De volgende elementen zijn het meest relevant voor het bepalen van de ernst van de niet-naleving:

— de mate waarin de verboden producten overeenkomstig het besluit uit de handel zijn genomen (bv. gezien de uit de handel genomen hoeveelheden en de naleving van de termijnen);

— de mate waarin de producten overeenkomstig het besluit zijn verwijderd;

— de opzettelijke of nalatige aard van de niet-naleving, met inbegrip van de mate van nalatigheid.

De duur van de niet-naleving wordt gemeten vanaf de datum waarop de in het besluit vermelde termijn verstrijkt. In de onderstaande kaders staan enkele voorbeelden die illustreren hoe deze stap bij de berekening concreet kan worden toegepast.

Kader 1

Voorbeelden van de berekening van het basisbedrag van de sanctie

Voorbeeld A – Berekening op basis van het product

— **Stap 1 – Berekening van de totale waarde van de producten** die in strijd met het besluit inzake schending van het verbod op dwangarbeid in de EU in de handel zijn gebracht.

— **Stap 2 – Berekening van het basisbedrag van de sanctie**:

  — **Stap 2.1 – Berekening van de ernst** van de niet-naleving: na beoordeling van de ernst van de niet-naleving stelt de bevoegde autoriteit (of de nationale rechter) een percentage van de waarde van de bij de niet-naleving betrokken producten vast dat tot de ernst in verhouding staat. Bv. zeer beperkte ernst: 0-10 % van de totale waarde van de producten; gemiddelde ernst: 10- 30 %; grote ernst: 30- 60 %.

  — **Stap 2.2 – Berekening van de duur** van de niet-naleving: aan elke dag of maand van niet-naleving moet een coëfficiënt worden toegekend. Na meting van de duur van de niet-naleving vermenigvuldigt de bevoegde autoriteit (of de nationale rechter) deze coëfficiënt met het vastgestelde percentage van de waarde van de producten.

Voorbeeld B – Berekening op basis van de omzet

Stap 1 – Berekening van de jaarlijkse totale omzet van de marktdeelnemer

Stap 2 – Berekening van het basisbedrag van de sanctie, rekening houdend met zowel de ernst als de duur. Na het bepalen van de ernst en de duur van de niet-naleving berekent de bevoegde autoriteit (of de nationale rechter) een percentage van de jaarlijkse wereldwijde omzet van de marktdeelnemer dat deze twee factoren weerspiegelt. Bv. geringe ernst: 0-1 %; gemiddelde ernst: 1-2 %; grote ernst: 1-4 %.

5.2.2.3. Vaststelling van verzachtende en verzwarende omstandigheden en aanpassing van de sanctie

Zodra het basisbedrag van de sanctie is vastgesteld, moeten de bevoegde autoriteiten (of de nationale rechter) eventuele verzachtende en verzwarende omstandigheden in aanmerking nemen en het basisbedrag dienovereenkomstig aanpassen.

Een verzachtende omstandigheid is bijvoorbeeld de goede medewerking van de marktdeelnemer aan de naleving van een besluit inzake schending van het verbod (bv. het spontaan verstrekken van nuttige informatie over de niet-naleving).

Verzwarende omstandigheden zijn onder meer:

— eerdere gevallen van niet-naleving door dezelfde marktdeelnemer van besluiten inzake schending van het verbod op dwangarbeid;

— een gebrek aan medewerking van de marktdeelnemer bij de naleving van een besluit inzake schending van het verbod op dwangarbeid (bv. weerspannig of weinig mededeelzaam gedrag, frauduleus gedrag om de niet-naleving ervan te verbergen, of het dwingen van andere marktdeelnemers tot niet-naleving);

— de financiële voordelen of winsten die niet-naleving de marktdeelnemer heeft opgeleverd, of de verliezen die hierdoor zijn vermeden.

5.2.2.4. Vaststelling van het toepasselijke wettelijke minimum- en maximumbedrag

De verordening legt geen minimum- of maximumbedragen voor financiële sancties op. Het is aan de lidstaten om na te gaan of het nodig is daarvoor regels vast te stellen in overeenstemming met de beginselen van doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikking. De bevoegde autoriteiten moeten ervoor zorgen dat de berekende boete deze limieten niet overschrijdt.

5.2.2.5. Zorgen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties

De bevoegde autoriteiten moeten ervoor zorgen dat het berekende boetebedrag in overeenstemming is met het beginsel dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

Een sanctie is:

— doeltreffend wanneer zij de marktdeelnemer daadwerkelijk en op passende wijze straft voor niet-naleving en hem aanzet tot naleving;

— evenredig wanneer zij passend is en niet verder gaat dan nodig is om niet-naleving te bestraffen en de marktdeelnemer tot naleving aan te zetten, en daarbij rekening wordt gehouden met alle omstandigheden van het geval, waaronder of er voor dezelfde feiten nog meer sancties worden opgelegd (zij het op een andere rechtsgrond);

— afschrikkend wanneer zij toereikend is om de marktdeelnemer ervan te weerhouden door te gaan met niet-naleving van het besluit of dit in de toekomst opnieuw niet na te leven, alsook andere marktdeelnemers van niet-naleving weerhoudt.

De sancties moeten bovendien op niet-discriminerende wijze worden berekend en toegepast. Gelijkwaardige omstandigheden moeten op dezelfde wijze worden bestraft, tenzij er een objectieve en evenredige grond is om verschillende sancties toe te passen.

Figuur 2

Illustratie van het berekeningsproces



6. RICHTSNOEREN VOOR MARKTDEELNEMERS INZAKE PASSENDE ZORGVULDIGHEID MET BETREKKING TOT DOOR DE OVERHEID OPGELEGDE DWANGARBEID

6.1. Doel

Op grond van de verordening moet de Commissie marktdeelnemers richtsnoeren verstrekken over passende zorgvuldigheid met betrekking tot dwangarbeid ([127]). Met deze richtsnoeren wordt aan die verplichting voldaan door ondernemingen niet-bindende richtsnoeren te verstrekken over mogelijke passende zorgvuldigheid met betrekking tot dwangarbeid, gebaseerd op internationaal erkende beginselen en normen (punt 2.2), en rekening houdend met de desbetreffende EU-wetgeving.

Aangezien de richtsnoeren van de Commissie per definitie niet bindend zijn, zijn zij niet juridisch afdwingbaar. Deze richtsnoeren scheppen geen enkele verplichting voor ondernemingen, ook geen zorgvuldigheidsverplichtingen ([128]). Zij kunnen marktdeelnemers evenwel helpen minder risico te lopen op het gebruik van dwangarbeid bij hun activiteiten en in hun toeleveringsketens ([129]). Deze richtsnoeren bieden ook een specifieke leidraad voor het verlenen van bijstand aan kmo's ([130]), rekening houdend met hun beperkte middelen voor het betrachten van passende zorgvuldigheid.

Deze richtsnoeren bouwen voort op en vervangen eerdere EU-richtsnoeren inzake passende zorgvuldigheid met betrekking tot dwangarbeid die vóór de vaststelling van de verordening werden gepubliceerd ([131]). Zij bieden een meer gedetailleerde beschrijving van mogelijke zorgvuldigheidsmaatregelen op basis van dezelfde internationale normen als die waarop de vorige richtsnoeren waren gebaseerd (punt 2.2).

Ondernemingen die bereid zijn passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid toe te passen, wordt verzocht gebruik te maken van deze richtsnoeren, voortbouwend op hun bestaande zorgvuldigheidspraktijken indien deze geschikt zijn, op een wijze die in verhouding staat tot de risico's, omstandigheden en context van de onderneming.

6.2. EU-wetgeving met betrekking tot passende zorgvuldigheid

Hoewel de verordening geen zorgvuldigheidsverplichtingen oplegt, creëren verschillende andere onderdelen van het EU-recht zorgvuldigheids- of rapportageverplichtingen in verband met risico's op dwangarbeid voor geselecteerde groepen ondernemingen. Deze kunnen marktdeelnemers ook helpen om tijdens mogelijke onderzoeken te laten zien welke inspanningen zij hebben geleverd om risico's op dwangarbeid in kaart te brengen en aan te pakken.

De richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (CSDDD) ([132]) vereist dat grote ondernemingen die binnen het toepassingsgebied ervan vallen, de negatieve effecten op de mensenrechten en het milieu in hun activiteiten en waardeketens identificeren en aanpakken, in voorkomend geval ook met betrekking tot dwangarbeid. De CSDDD, die in juli 2029 van toepassing zal worden, biedt het algemene rechtskader voor verplichte passende zorgvuldigheid voor grote ondernemingen die onder het toepassingsgebied vallen ([133]).

Bij de richtlijn duurzaamheidsrapportering door bedrijven ([134]) zijn gedetailleerde rapporteringsvereisten voor grote ondernemingen ingevoerd betreffende de bekendmaking van de risico's en effecten op het gebied van de mensenrechten, waaronder, in voorkomend geval, de aanwezigheid van dwangarbeid in hun activiteiten of toeleveringsketens.

Het Omnibus I-vereenvoudigingspakket ([135]) heeft de zorgvuldigheids- en rapporteringsvereisten die bij de bovengenoemde richtlijnen zijn vastgesteld, vereenvoudigd met als doel de administratieve lasten voor ondernemingen die binnen het toepassingsgebied ervan vallen te verminderen en kleinere ondernemingen te beschermen tegen buitensporige informatieverzoeken van grotere ondernemingen.

([127]) Artikel 11, punt a), van de verordening inzake dwangarbeid.
([128]) Artikel 1, punt 3, van de verordening inzake dwangarbeid.
([129]) Overweging 45 van de verordening inzake dwangarbeid.
([130]) Overweging 32 en artikel 11 van de verordening inzake dwangarbeid.
([131]) Europese Commissie en Europese Dienst voor extern optreden (2021), "Guidance on due diligence for EU businesses to address the risk of forced labour in their operations and supply chains".
([132]) Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859 (PB L, 2024/1760, 5.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj). De richtlijn werd gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2026/470 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2026 tot wijzing van de Richtlijnen 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering door ondernemingen en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven (PB L, 2026/470, 26.2.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2026/470/oj).
([133]) Uiterlijk op 26 juli 2027 zal de Commissie richtsnoeren vaststellen over de wijze waarop passende zorgvuldigheid moet worden betracht overeenkomstig de verplichtingen van de richtlijn.
([134]) Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (PB L 322 van 16.12.2022, blz. 1).
([135]) Richtlijn (EU) 2026/470 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2026 tot wijzing van de Richtlijnen 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering door ondernemingen en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven (PB L 2026/470 van 26.2.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2026/470/oj).

Sommige zorgvuldigheidsverplichtingen die bij EU-wetgeving zijn ingevoerd, zijn specifiek voor bepaalde categorieën producten. De verordening inzake conflictmineralen ([136]) vereist dat EU-importeurs van tin, tantaal, wolfraam en goud passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen betrachten ([137]) om te voorkomen dat zij mineralen betrekken uit conflict- en hoogrisicogebieden. Op grond van de batterijenverordening ([138]) moeten ondernemingen die batterijen in de EU in de handel brengen in de toeleveringsketen voor grondstoffen (lithium, nikkel, kobalt, natuurlijk grafiet) een beleid van passende zorgvuldigheid toepassen om sociale en milieurisico's, waaronder het risico op dwangarbeid, te beperken. Op grond van de ontbossingsverordening ([139]) moeten exploitanten die runderen, cacao, koffie, palmolie, rubber, soja of hout in de EU in de handel brengen, ervoor zorgen dat die producten ontbossingsvrij zijn en legaal worden geproduceerd, onder meer in overeenstemming met de wetgeving van het land van productie waarin de krachtens het internationaal recht beschermde mensenrechten zijn vastgelegd.

De onderhavige richtsnoeren laten door de Commissie gepubliceerde richtsnoeren inzake passende zorgvuldigheid met betrekking tot andere onderdelen van de EU-wetgeving onverlet.

Daarnaast verplicht de EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel ([140]) de lidstaten om minimumstraffen vast te stellen voor mensenhandel, ook met het oog op arbeidsuitbuiting, en om maatregelen te ontwikkelen om slachtoffers van mensenhandel bij te staan, te beschermen en toegang te bieden tot herstel.

6.3. **Wat is passende zorgvuldigheid met betrekking tot dwangarbeid?**

6.3.1. *Passende zorgvuldigheid als doeltreffend instrument tegen dwangarbeid*

Voor de toepassing van de verordening wordt onder passende zorgvuldigheid met betrekking tot dwangarbeid verstaan de inspanningen van marktdeelnemers om verplichte vereisten of vrijwillige richtsnoeren, aanbevelingen of praktijken toe te passen om het gebruik van dwangarbeid bij de vervaardiging van voor de EU-markt of voor uitvoer bestemde producten vast te stellen, te voorkomen, te beperken of te beëindigen ([141]).

Passende zorgvuldigheid is een doeltreffende manier om risico's op dwangarbeid in kaart te brengen en aan te pakken. In dit verband kan de passende zorgvuldigheid van een onderneming, hoewel de verordening haar hiertoe niet verplicht, een onderneming helpen om aan de verordening te voldoen. Tenzij een specifieke wettelijke verplichting om passende zorgvuldigheid te betrachten voortvloeit uit andere EU-wetgeving, staat het ondernemingen vrij te beslissen hoe zij het best omgaan met risico's op dwangarbeid. Zij kunnen besluiten passende zorgvuldigheid toe te passen, zoals uiteengezet in dit punt, of alternatieve benaderingen gebruiken, zoals vermeld in punt 4.7.

Risico's op dwangarbeid houden vaak verband met risico's op andere schendingen van de mensenrechten. Om doeltreffend te zijn, moeten de specifieke criteria inzake passende zorgvuldigheid in de context van dwangarbeid worden bezien in het bredere verwachtingskader inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van de mensenrechten zoals vastgelegd in het EU-recht en in internationale normen.

6.3.2. *Kenmerken van passende zorgvuldigheid*

Passende zorgvuldigheid is gericht op preventie (als integraal onderdeel van de besluitvorming en het risicobeheer), gaat gepaard met voortdurende communicatie, staat in verhouding tot het risico, vereist waar nodig prioritering (d.w.z. het is risicogebaseerd), moet aansluiten op de omstandigheden van een onderneming, is dynamisch en gebaseerd op de zinvolle participatie van belanghebbenden ([142]).

([136]) Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfraam, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden (PB L 130 van 19.5.2017, blz. 1).

([137]) Aanbeveling (EU) 2018/1149 van de Commissie van 10 augustus 2018 betreffende niet-bindende richtsnoeren voor het identificeren van conflict- en hoogrisicogebieden en andere risico's in de toeleveringsketen overeenkomstig Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 208 van 17.8.2018, blz. 94).

([138]) Verordening (EU) 2023/1542 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 inzake batterijen en afgedankte batterijen, tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG en Verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van Richtlijn 2006/66/EG (PB L 191 van 28.7.2023, blz. 1).

([139]) Verordening (EU) 2023/1115 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 995/2010 (PB L 160 van 1.6.2023, blz. 1).

([140]) Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1).

([141]) Artikel 2, punt 3, van de verordening inzake dwangarbeid.

([142]) Toelichting bij hoofdstuk II, punt 19, van de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen en de belangrijkste kenmerken van de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid.

Zorgvuldigheidsmaatregelen kunnen worden beïnvloed door factoren zoals de omvang van de onderneming, de context van haar activiteiten, haar positie in toeleveringsketens, de aard van haar producten of diensten, haar betrokkenheid bij de risico's en de aard en ernst van de negatieve effecten ([143]). Grote ondernemingen hebben bijvoorbeeld mogelijk meer geformaliseerde en uitgebreidere systemen nodig om risico's op dwangarbeid te beheren dan kleinere ondernemingen met minder producten, toeleveringsketens en belanghebbenden.

Indien marktdeelnemers besluiten om passende zorgvuldigheid te betrachten met het oog op naleving van de verordening, kunnen deze richtsnoeren hen daarbij van dienst zijn.

Hoewel de hieronder uiteengezette richtsnoeren inzake passende zorgvuldigheid geheel vrijwillig zijn, worden hierin ook de uitdagingen erkend waarmee kmo's te maken krijgen bij de uitvoering van passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid en worden er waar nodig specifieke maatregelen aanbevolen die passen bij hun omvang en beschikbare middelen. Kmo's kunnen ook gebruikmaken van de middelen die worden aangeboden via het centraal portaal dwangarbeid, alsook van andere steunmaatregelen die de Europese Commissie op grond van artikel 10 van de verordening moet nemen.

Ondernemingen wordt verzocht de in punt 2.2 vermelde internationale richtsnoeren inzake passende zorgvuldigheid te raadplegen voor nadere details over de wijze waarop passende zorgvuldigheid moet worden betracht en, in voorkomend geval, de richtsnoeren inzake passende zorgvuldigheid die de Commissie op grond van andere EU-wetgeving heeft gepubliceerd. Ondernemingen die onder het toepassingsgebied van de CSDDD vallen, moeten de toekomstige richtsnoeren van de Commissie raadplegen, die uiterlijk op 26 juli 2027 moeten worden uitgebracht.

6.3.3. *Betrokkenheid van belanghebbenden*

Het is belangrijk dat belanghebbenden op zinvolle wijze bij het hele proces van passende zorgvuldigheid betrokken worden. Ondernemingen moeten passende, evenredige en redelijke inspanningen leveren om op zinvolle, tijdige en inclusieve wijze samen te werken met potentieel getroffen groepen en andere relevante belanghebbenden om de risico's op dwangarbeid in kaart te brengen, te beoordelen en aan te pakken ([144]).

Ondernemingen moeten de belanghebbenden identificeren die gevolgen kunnen ondervinden van het bestaan van dwangarbeid bij hun activiteiten, waaronder belanghebbenden wier rechten worden of kunnen worden aangetast. In gevallen van dwangarbeid zijn de belangrijkste getroffen belanghebbenden werknemers en, in voorkomend geval, hun familieleden. Werknemers moeten worden ondervraagd door betrouwbare derden om de vertrouwelijkheid en de nauwkeurigheid van de informatie te waarborgen, alsook de veiligheid van de respondenten. Wanneer dit niet mogelijk is, zoals in het geval van door de staat opgelegde dwangarbeid, moeten ondernemingen gebruikmaken van alternatieve methoden om informatie te verzamelen, zoals het raadplegen van geloofwaardige en onafhankelijke deskundigen, werknemersorganisaties (zoals vakbonden), maatschappelijke organisaties, mensenrechtenverdedigers en informatiebronnen die zijn opgenomen in de EU-databank van risico's op dwangarbeid.

Andere mogelijke belanghebbenden zijn lokale, regionale of nationale gemeenschappen en overheden, maatschappelijke organisaties en werknemersvertegenwoordigers, nationale mensenrechteninstellingen, handelspartners, industriële initiatieven, beleggers, aandeelhouders en consumenten zijn.

Ondernemingen moeten ook stappen ondernemen om belemmeringen voor de effectieve deelname van kwetsbare of gemarginaliseerde belanghebbenden in kaart te brengen en weg te nemen en ervoor te zorgen dat belanghebbenden niet te maken krijgen met vergelding of wraak, onder meer door de vertrouwelijkheid of anonimiteit te bewaren.

Van kmo's wordt niet verwacht dat zij uitgebreide raadplegingen houden of op grote schaal overleg voeren, maar zij kunnen in relevante situaties (bv. als in de EU-databank van risico's op dwangarbeid is vastgesteld dat een bepaalde sector of een bepaald geografisch gebied een potentieel risico op dwangarbeid loopt) op verschillende manieren met hun belanghebbenden in gesprek gaan (bv. door middel van rechtstreekse besprekingen met belangrijke leveranciers, klanten of werknemers).

6.4. **Procedure voor passende zorgvuldigheid**

Het zesstappenkader voor passende zorgvuldigheid van de OESO ([145]) biedt ondernemingen een wereldwijd erkende, gestructureerde aanpak om risico's voor de mensenrechten in hun activiteiten en toeleveringsketens in kaart te brengen en aan te pakken, en stelt hen tegelijkertijd in staat hun aanpak af te stemmen op de respectieve sector, toeleveringsketen en regionale context. Dit kader biedt ondernemingen een basis om hun risico's op dwangarbeid te beoordelen als onderdeel van hun algemene inspanningen op het gebied van passende zorgvuldigheid; het vormt ook de basis van andere relevante EU-wetgeving, zoals de CSDDD.

([143]) "Negatieve effecten" is een term die wordt gebruikt in internationale richtsnoeren van de IAO en de OESO en in de EU-richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid. In het geval van de verordening heeft deze term betrekking op de gevolgen van aantoonbare gevallen van dwangarbeid.

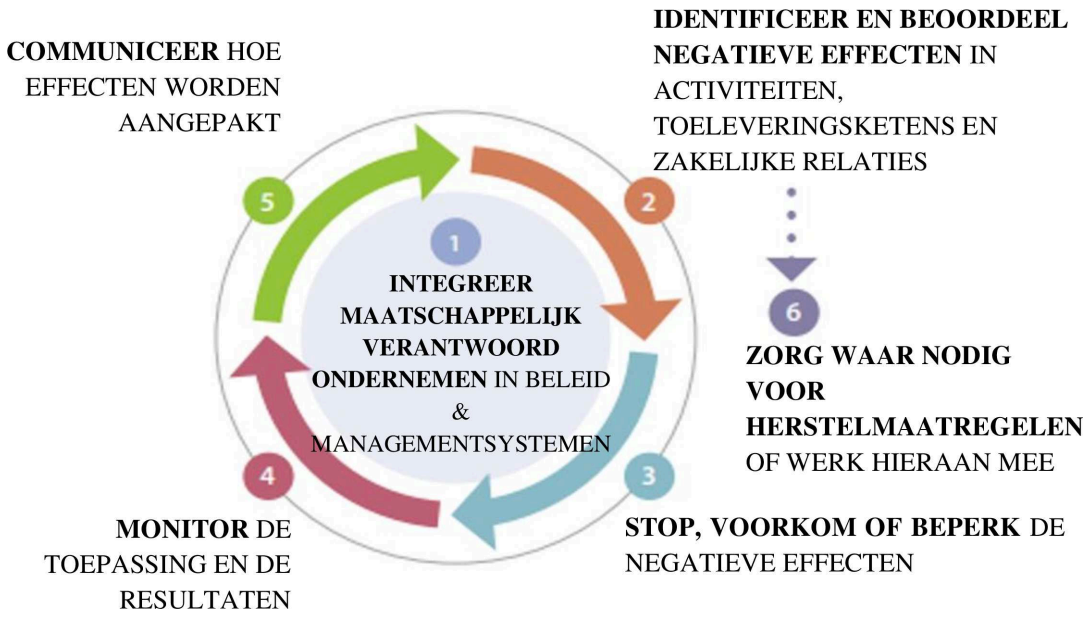
([144]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 50, vraag 10.

([145]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid.

De hieronder beschreven stappen en verwachtingen profiteren het OESO-kader om aanbevelingen te doen die specifiek zijn voor passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid. De hieronder beschreven praktische maatregelen zijn niet bedoeld als een uitputtende "checklist" voor passende zorgvuldigheid, aangezien niet elke praktische maatregel in elke situatie bruikbaar zal zijn. Ondernemingen blijven vrij om hun eigen zorgvuldigheidsmaatregelen en -processen met betrekking tot dwangarbeid vast te stellen op een wijze die in verhouding staat tot en passend is voor hun specifieke risico's, omstandigheden en context.

Figuur 2

Procedure voor passende zorgvuldigheid en ondersteunende maatregelen ([146])



6.4.1. *Stap 1: Integreer passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid in het beleid en de risicobeheersystemen van de onderneming* ([147])

6.4.1.1. Ontwikkel, verspreid en evalueer het beleid inzake dwangarbeid van de onderneming

Ondernemingen die bereid zijn op vrijwillige basis passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid toe te passen, moeten ([148]) passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid integreren in al hun relevante beleidsmaatregelen en risicobeheersystemen. Zij hoeven geen afzonderlijk, op zichzelf staand systeem of beleid voor passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid te ontwikkelen, maar kunnen bestaande processen en beleidsmaatregelen inzake passende zorgvuldigheid aanpassen om risico's op dwangarbeid in kaart te brengen en aan te pakken. Zij kunnen ook modelbeleid dat is ontwikkeld door brancheorganisaties, maatschappelijke organisaties of multistakeholderinitiatieven overnemen of daarop voortbouwen, op voorwaarde dat dit passend is gezien de omvang, de activiteiten en de context van de onderneming. Wanneer bij de risicobeoordeling van een onderneming aanzienlijke (d.w.z. ernstige en waarschijnlijke) risico's op dwangarbeid worden vastgesteld, moet de onderneming specifieke beleidsmaatregelen ontwikkelen om die risico's aan te pakken, rekening houdend met de lokale context, sectorspecifieke risicofactoren en haar eigen specifieke operationele kenmerken. Het beleid inzake dwangarbeid van de onderneming moet worden ontwikkeld in overleg met de relevante belanghebbenden en dient het volgende te omvatten:

— de verbintenis tot naleving van de fundamentele beginselen en rechten op het werk van de IAO, de internationaal erkende normen inzake dwangarbeid en de nationale arbeidswetgeving en het nationale arbeidsbeleid in de landen waar zij actief is;

— een beschrijving van de aanpak van passende zorgvuldigheid door de onderneming en de procedure voor de toepassing ervan (d.w.z. risico's identificeren, voorkomen en beperken, overleggen met belanghebbenden en waar nodig zorgen voor herstel of daaraan meewerken);

— verwachtingen voor werknemers, dochterondernemingen en zakenpartners inzake de naleving van internationaal erkende normen, samen met mechanismen om deze verwachtingen te monitoren en te handhaven.

([146]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 21.
([147]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 22-24 en 56-60; Handboek van de IAO en de IOE, blz. 17-19.
([148]) "Moeten" wordt in dit deel van de richtsnoeren gebruikt om aanbevelingen te doen over mogelijke maatregelen die in overweging moeten worden genomen door ondernemingen die bereid zijn op vrijwillige basis passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid toe te passen.

Kmo's kunnen gebruikmaken van externe ondersteuning, bijvoorbeeld van werkgeversorganisaties, brancheorganisaties, sectorale regelingen, multistakeholderinitiatieven of andere deskundigen, om beter te begrijpen hoe zij problemen met dwangarbeid kunnen aanpakken op een wijze die aansluit bij hun specifieke situatie en middelen. Daarnaast kunnen kmo's gebruikmaken van de EU-databank van risico's op dwangarbeid om beter te begrijpen of de sector waarin zij actief zijn en de geografische gebieden waar zij producten inkopen een risico op dwangarbeid inhouden.

Het beleid inzake dwangarbeid moet openbaar worden gemaakt (bv. door het op de website van de onderneming te publiceren, beschikbaar te stellen in de lokale talen van de landen waar de onderneming actief is enz.) en intern worden meegedeeld aan alle betrokken werknemers en andere werknemers op een begrijpelijke, toegankelijke en cultureel passende manier (bv. door het op het intranet van de onderneming te publiceren en door een interne communicatie- en opleidingsstrategie toe te passen enz.) ([149]).

Kmo's kunnen gebruikmaken van eenvoudige, goedkope maatregelen om hun beleid inzake dwangarbeid bekend te maken, bijvoorbeeld door het beleid op hun website of sociale media te publiceren, korte praktische opleidingen aan hun werknemers te geven of het beleid in hun inkoopprocedures te integreren.

Ondernemingen moeten hun beleid inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid regelmatig evalueren en waar nodig actualiseren, met name wanneer zich belangrijke wijzigingen voordoen, rekening houdend met de vastgestelde risico's, de maatregelen die zijn genomen om deze aan te pakken en de resultaten van de monitoring of evaluatie daarvan.

6.4.1.2. Integreer het beleid in toezicht- en managementsystemen

Ondernemingen moeten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verschillende aspecten van het beleid inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid toewijzen aan de relevante afdelingen (bv. de afdeling voor risicobeheer of compliance, de afdeling productontwikkeling, de productieafdeling, de afdeling verkoop/marketing, de inkoopafdeling enz.), waarbij bijzondere aandacht moet uitgaan naar de managers wier acties en beslissingen het meeste invloed hebben op de risico's ([150]). Dit moet gepaard gaan met duidelijke governanceregelingen en toezicht op dat beleid door senior leidinggevenden of de raad van bestuur. Ondernemingen moeten hun werknemers helpen inzicht te krijgen in en uitvoering te geven aan de aspecten van het beleid inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid die relevant zijn voor hun functie, door hun voldoende middelen en opleidingsmogelijkheden te bieden en ervoor te zorgen dat interne incentives in overeenstemming zijn met het beleid van de onderneming.

Ondernemingen moeten communicatie- en registratiesystemen voor de identificatie, beoordeling, beperking en preventie van risico's ontwikkelen of de bestaande systemen aanpassen, zodat het hoger management en de voor de uitvoering verantwoordelijke afdelingen informatie kunnen uitwisselen over het beleid inzake dwangarbeid. Zij moeten er ook voor zorgen dat de verschillende teams en bedrijfsonderdelen over dezelfde informatie over het beleid inzake dwangarbeid beschikken en deze op dezelfde wijze weten te interpreteren, en dat werknemers opleidingen krijgen over dat beleid.

Kmo's kunnen binnen de bestaande teams verantwoordelijkheden toewijzen voor de uitvoering van het beleid inzake dwangarbeid en de uitwisseling van informatie daarover. Waar mogelijk moeten deze taken worden toegewezen aan managers en werknemers met ervaring en deskundigheid op het gebied van passende zorgvuldigheid of belangstelling voor aspecten daarvan.

6.4.1.3. Integreer het beleid en de verwachtingen in de relatie met leveranciers en andere zakenpartners

Ondernemingen moeten de essentiële aspecten van hun beleid en verwachtingen op het gebied van dwangarbeid meedelen aan hun leveranciers en andere relevante zakenpartners. Waar nodig moet het beleid in de lokale talen beschikbaar worden gesteld.

In contracten of andere schriftelijke overeenkomsten met leveranciers en andere zakenpartners (bv. gedragscodes voor leveranciers) moeten ondernemingen hun voorwaarden en verwachtingen met betrekking tot dwangarbeid opnemen, bijvoorbeeld: naleving van internationaal erkende normen; transparantie, monitoring en verslaglegging; specificatie van de zorgvuldigheidsvereisten die zij aan hun eigen zakelijke relaties moeten stellen; en gronden voor terugtrekking (opschorting of beëindiging van het contract) wegens niet-nakoming van de verwachtingen ([151]). Contractuele maatregelen moeten worden toegepast op een wijze die tastbare resultaten oplevert in de specifieke context.

([149]) Handboek van de IAO en de IOE, blz. 19.
([150]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 57, vraag 1.
([151]) Punt 6.4.6. Terugtrekking uit de zakelijke relatie moet worden beschouwd als een laatste redmiddel.

Ondernemingen moeten, waar mogelijk, voordat zij een nieuwe zakelijke relatie aangaan bij hun beoordeling criteria inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid toepassen. Wanneer leveranciers of zakenpartners meerdere klanten en industriële sectoren bedienen, kan dit betekenen dat ook rekening moet worden gehouden met de bestaande of mogelijk tegenstrijdige verwachtingen van hun andere klanten of relaties. Om te voorkomen dat verwachtingen teveel uiteenlopen, kunnen ondernemingen overwegen internationale en sectorbrede normen inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid aan te houden, samen te werken met andere spelers in de sector aan gemeenschappelijk beleid inzake dwangarbeid en gemeenschappelijke rapportagekaders, en te overleggen met zakenpartners over de wijze waarop tegenstrijdige vereisten kunnen worden afgezwakt en gestroomlijnd.

Waar mogelijk moeten ondernemingen overwegen gebruik te maken van op samenwerking gebaseerde benaderingen op het gebied van passende zorgvuldigheid door middel van duurzaamheidsinitiatieven voor een of meerdere sectoren of van meerdere belanghebbenden (bijvoorbeeld om kennis te bundelen, de slagkracht te vergroten en zorgvuldigheidsmaatregelen doeltreffender te maken). Daarbij blijven zij er echter te allen tijde voor verantwoordelijk dat de zorgvuldigheidsmaatregelen doeltreffend ([152]) en in overeenstemming met het mededingingsrecht van de EU wordt uitgevoerd. Hoewel op samenwerking gebaseerde benaderingen passende zorgvuldigheid kunnen ondersteunen, moeten ondernemingen beoordelen of die benaderingen in hun specifieke omstandigheden geschikt zijn voor de beoogde doeleinden en moeten zij waar nodig aanvullende maatregelen nemen.

Kostendeling en kostenbesparingen zijn vaak een voordeel van sectorale samenwerking en kunnen bijzonder nuttig zijn voor bedrijven met beperkte middelen. Kmo's kunnen bijvoorbeeld gebruikmaken van modellen en modelcontracten voor leveranciers die zijn ontwikkeld door zakenpartners of werkgeversorganisaties, of samenwerken met andere ondernemingen die in dezelfde sector actief zijn en met vergelijkbare uitdagingen te maken hebben.

Ondernemingen moeten ook voorzien in passende middelen en opleidingen om leveranciers en andere zakenpartners in staat te stellen inzicht te krijgen in de eisen die zij toepassen in het kader van hun beleid inzake dwangarbeid, en doeltreffende systemen voor passende zorgvuldigheid in te voeren. Deze middelen moeten worden afgestemd op het risiconiveau en de operationele context van deze leveranciers en zakenpartners. Ondernemingen moeten ook aspecten van hun eigen activiteiten, bedrijfsmodel en handelspraktijken beoordelen die onbedoeld het risico op dwangarbeid kunnen verhogen of het vermogen van een leverancier kunnen beperken om passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid te betrachten ([153]).

Ondernemingen moeten overwegen alleen zaken te doen met leveranciers die voldoen aan hun verwachtingen ten aanzien van verantwoord ondernemerschap. Dit kan met name relevant zijn in gevallen waarin in de EU-databank van risico's op dwangarbeid is vastgesteld dat er in een bepaalde sector of een bepaald geografisch gebied sprake is van potentiële risico's op dwangarbeid. Met het oog hierop kunnen kmo's overwegen eenvoudige, kosteneffectieve methoden te gebruiken om leveranciers te screenen (zoals checklists of informatieverzoeken over hun prestaties in het verleden) en zo de hoeveelheid middelen te beperken die nodig zijn om de risico's of daadwerkelijke effecten vast te stellen, te monitoren, te beperken of te voorkomen wanneer een leverancier eenmaal is geselecteerd.

6.4.2. *Stap 2: Identificeer en beoordeel de risico's op dwangarbeid die de activiteiten, toeleveringsketens en zakelijke relaties van de onderneming met zich meebrengen* ([154])

6.4.2.1. Een verkennend onderzoek uitvoeren naar de risico's van dwangarbeid bij de onderneming

Ondernemingen moeten een uitgebreid verkennend onderzoek uitvoeren om vast te stellen op welke algemene gebieden van hun eigen activiteiten en, waar nodig, die van hun zakenpartners, zich het meest waarschijnlijk risico's op dwangarbeid zullen voordoen en deze het ernstigst zullen zijn. Zij moeten daarbij rekening houden met risicofactoren die specifiek zijn voor het geografische gebied, de sector, het product of de onderneming, uitgaande van relevante informatiebronnen ([155]). Van ondernemingen wordt verwacht dat zij algemene risicogebieden in kaart brengen op een wijze die in verhouding staat tot hun omvang en middelen en op basis van informatie waarover zij redelijkerwijs kunnen beschikken. De EU-databank van risico's op dwangarbeid bevat bijvoorbeeld indicatieve en niet-uitputtende informatie over wijdverbreide en ernstige risico's op dwangarbeid gerelateerd aan specifieke geografische gebieden en producten, gebaseerd op openbaar beschikbare gegevens ([156]). Kmo's en andere ondernemingen met beperkte middelen kunnen de databank gebruiken om hun verkennende onderzoek uit te voeren. Wanneer de onderneming buiten haar verkennend onderzoek om kennis krijgt van risico's op dwangarbeid, moeten die risico's ook worden meegenomen bij de inventarisatie.

([152]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 51-54, vragen 12 en 13.

([153]) Zie punt 6.4.3.2 van deze richtsnoeren betreffende mogelijke maatregelen om de bedrijfsvoering van de onderneming aan te passen of te wijzigen.

([154]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 25-28 en 61-73; Handboek van de IAO en de IOE, blz. 20-59.

([155]) Voor nadere informatie over risicofactoren, zie de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 62, vraag 20; Handboek van de IAO en de IOE, blz. 22-25. De Commissie zal uiterlijk op 26 juli 2027 in het kader van de CSDDD richtsnoeren over risicofactoren uitbrengen.

([156]) Voor aanvullende informatiebronnen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van risico's op dwangarbeid op geografisch en sectoraal niveau, zie het Handboek van de IAO en de IOE, blz. 24-25.

Het verkennend onderzoek moet regelmatig worden geëvalueerd, alsook geactualiseerd in geval van belangrijke veranderingen (bv. uitbreiding van de onderneming of het aantal leveranciers, ontwikkeling van belangrijke nieuwe producten, herstructurering van de onderneming, geloofwaardige informatie over potentiële nieuwe risico's op dwangarbeid enz.).

6.4.2.2. Een diepgaande beoordeling uitvoeren van de belangrijkste risico's op dwangarbeid

Op basis van de resultaten van het verkennend onderzoek moeten ondernemingen een diepgaande beoordeling uitvoeren van hun activiteiten, leveranciers en andere zakelijke relaties met betrekking tot de gebieden en producten waarvoor de belangrijkste risico's op dwangarbeid zijn vastgesteld. De beoordeling moet ondernemingen in staat stellen vast te stellen welke activiteiten en zakelijke relaties een hoog risico vertonen. Ondernemingen moeten in de volgende situaties beoordelingen uitvoeren: wanneer relaties met een hoog risico nog niet zijn beoordeeld, voordat nieuwe, directe zakelijke relaties met een hoog risico worden aangegaan of wanneer de risicofactoren voor zakelijke relaties met een hoog risico zijn veranderd. Wanneer er reeds betrouwbare beoordelingen van de risico's van bepaalde zakelijke relaties bestaan, wordt ondernemingen aangeraden hun bevindingen te evalueren en zich te concentreren op het aanpakken van de risico's.

De mate van gedetailleerdheid en de grondigheid van deze risicobeoordelingen moet in verhouding staan tot de omvang, de middelen en de mate van betrokkenheid van de onderneming bij de risico's, alsook tot de ernst en waarschijnlijkheid van het risico. Voorbeelden van de mogelijke vorm van beoordeling zijn beoordelingen op basis van documenten, zelfbeoordelingen door leveranciers, inspecties en audits ter plaatse, interviews met werknemers en raadpleging van belanghebbenden. Bij hun diepgaande risicobeoordelingen om risico's op dwangarbeid in hun activiteiten en toeleveringsketens in kaart te brengen, moeten ondernemingen zich baseren op de IAO-richtsnoeren inzake indicatoren voor dwangarbeid ([157]) en de OESO-richtsnoeren inzake bronnen voor diepgaande beoordelingen ([158]). Ondernemingen kunnen ook gebruikmaken van de informatiebronnen over specifieke geografische gebieden en producten die zijn opgenomen in de EU-databank van risico's op dwangarbeid.

In situaties waarin mogelijk sprake is van door de staat opgelegde dwangarbeid, moeten bedrijven de bredere juridische, institutionele en politieke context beoordelen ([159]) en nagaan of er bewijs is van overheidsbeleid of door de staat goedgekeurde praktijken die het gebruik van onvrijwilligheid of dwang bij de inzet van personele middelen of andere vormen van misbruik van staatsgezag, zoals beschreven door de IAO, direct of indirect voorschrijven of legitimeren ([160]). Aangezien het in deze context zeer moeilijk is om traditionele beoordelingen en audits ter plaatse uit te voeren, moeten de diepgaande beoordelingen worden gebaseerd op onafhankelijk bureauonderzoek, verslagen van internationale organisaties, deskundige risicoanalyses en betrouwbare gegevens van maatschappelijke organisaties. De EU-databank van risico's op dwangarbeid bevat ook specifieke informatie over bepaalde gevallen van door de staat opgelegde risico's op dwangarbeid.

6.4.2.3. De betrokkenheid van de onderneming bij de vastgestelde risico's op dwangarbeid beoordelen

De mate van betrokkenheid van een onderneming bij een risico op dwangarbeid is een van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij de algemene beoordeling van de vraag hoe de onderneming op het risico moet reageren (stap 3) en of zij voor herstel moet zorgen (stap 6) ([161]).

Een onderneming "veroorzaakt" een risico op dwangarbeid als haar activiteiten, of het nu gaat om handelingen of nalatigheden, als zodanig volstaan om het risico op dwangarbeid te creëren.

Een onderneming "werkt mee" of "draagt bij" aan een risico op dwangarbeid indien haar activiteiten het risico veroorzaken in combinatie met de activiteiten van andere ondernemingen, of indien die activiteiten een andere onderneming ertoe aanzetten, faciliteren of stimuleren dit risico te veroorzaken.

6.4.2.4. Prioriteit geven aan de belangrijkste risico's van dwangarbeid

Indien het niet haalbaar is alle vastgestelde risico's op dwangarbeid onmiddellijk te voorkomen, te beperken of te beëindigen, moeten ondernemingen, in overeenstemming met de risicogebaseerde benadering van passende zorgvuldigheid, prioriteit geven aan het aanpakken van de belangrijkste risico's, uitgaande van de ernst en waarschijnlijkheid daarvan ([162]).

([157]) https://www.ilo.org/publications/identification-forced-labour-guidance-practitioners en IAO, "Hard to see, harder to count".

([158]) Voor nadere informatie over potentiële bronnen voor de beoordeling van risicofactoren voor dwangarbeid, zie de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 65-96, met name vragen 23, 25 en 28.

([159]) Handboek van de IAO en de IOE, blz. 56.

([160]) Handboek van de IAO en de IOE, blz. 54.

([161]) Ondernemingen die gehouden zijn aan verplichtingen uit hoofde van Richtlijn (EU) 2024/1760 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid, moeten de mate van hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid bepalen overeenkomstig de regels van die richtlijn.

([162]) Dwangarbeid vormt naar zijn aard een zeer ernstige schending van de mensenrechten. Prioritering moet dan ook niet worden opgevat als een relativering van het leed, maar als een middel om de preventieve en inperkende maatregelen te richten op gebieden waar het risico op dwangarbeid het waarschijnlijkst en het meest wijdverbreid is.

Ondernemingen moeten de risico's identificeren die onmiddellijk geheel of gedeeltelijk kunnen worden aangepakt. Onmiddellijke maatregelen moeten onder meer gericht zijn op het aanpakken van activiteiten waarmee de onderneming risico's op dwangarbeid veroorzaakt of daartoe bijdraagt, bijvoorbeeld door snelle interne maatregelen te nemen, zoals het actualiseren van de contractuele voorwaarden met leveranciers en het algemene inkoopbeleid van de onderneming of het wijzigen van auditprotocollen om de nadruk te leggen op risicogebieden die voorheen over het hoofd werden gezien. Wanneer de risico's verband houden met zakelijke relaties, moeten ondernemingen beoordelen of hun partners over passend beleid en passende procedures beschikken om de risico's op dwangarbeid in kaart te brengen, te beoordelen en aan te pakken.

Ondernemingen moeten overwegen prioriteit te geven aan door de staat opgelegde risico's op dwangarbeid, gezien de ernst en de grote waarschijnlijkheid ervan in bepaalde sectoren, toeleveringsketens en gebieden.

Zodra de belangrijkste risico's zijn vastgesteld en aangepakt, kan de onderneming zich gaan richten op de resterende risico's.

6.4.3. *Stap 3: Voorkom, beperk en beëindig risico's op dwangarbeid* ([163])

6.4.3.1. Neem passende maatregelen om risico's op dwangarbeid te voorkomen, te beperken of te beëindigen

Op basis van de beoordeling van de betrokkenheid van de onderneming bij de risico's op dwangarbeid moet de onderneming passende maatregelen nemen om de vastgestelde risico's te beheersen en deze aan te pakken.

Ondernemingen moeten zich in de eerste plaats richten op preventie als hoofddoel van passende zorgvuldigheid ([164]). Wanneer er risico's op dwangarbeid worden vastgesteld, moeten ondernemingen maatregelen nemen om deze te voorkomen (d.w.z. om de waarschijnlijkheid of de ernst van de risico's te beperken) of, wanneer preventie niet mogelijk is, de risico's op adequate wijze te beperken (d.w.z. de waarschijnlijkheid of ernst ervan te verminderen).

Als ondernemingen vaststellen dat er daadwerkelijk sprake is van dwangarbeid bij de activiteiten of in de toeleveringsketen van een product, mogen zij het product volgens de verordening niet in de EU in de handel brengen, op de markt aanbieden of uitvoeren ([165]).

De door ondernemingen genomen maatregelen moeten i) geschikt zijn om de risico's te voorkomen of, in voorkomend geval, te beëindigen, ii) in verhouding staan tot de ernst en waarschijnlijkheid van de risico's en tot de mate van betrokkenheid van de onderneming bij die risico's, en iii) passend zijn gezien de context (zoals de omvang van de onderneming, de sector en de complexiteit van haar toeleveringsketens, alsook haar invloed op de betrokken zakelijke relaties).

De volgende maatregelen kunnen worden genomen om risico's op dwangarbeid te voorkomen, te beperken of te beëindigen:

— ***Preventieve of corrigerende actieplannen ontwikkelen en uitvoeren***

Indien de aard of complexiteit van de vereiste maatregelen dit vereist, moeten ondernemingen preventieve of corrigerende actieplannen ontwikkelen en uitvoeren met maatregelen om de risico's op dwangarbeid te voorkomen, te beëindigen of te beperken. In de plannen moeten de relevante indicatoren van dwangarbeid duidelijk worden omschreven, moeten de vastgestelde problemen en de onderliggende oorzaken ervan worden beschreven, moeten de preventieve of corrigerende maatregelen worden gespecificeerd die nodig zijn om de risico's aan te pakken, moeten verantwoordelijkheden worden toegewezen aan de geschikte medewerkers of afdelingen binnen de onderneming, moet een duidelijk tijdschema voor de uitvoering worden vastgesteld en moeten, in voorkomend geval, kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren voor het meten van verbeteringen worden vastgesteld ([166]).

Ondernemingen, met name kmo's, kunnen zich laten ondersteunen door sectorale en multistakeholder-initiatieven op dit gebied en door brancheorganisaties of grotere zakenpartners om eenvoudige actieplannen te ontwikkelen voor de aanpak van belangrijke risico's op dwangarbeid.

— ***Bedrijfspraktijken aanpassen of wijzigen***

Ondernemingen moeten proberen de risico's op dwangarbeid te voorkomen, te beëindigen of te beperken door bepaalde aspecten van hun activiteiten aan te passen of te wijzigen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het aanpassen van de bedrijfsplannen, -strategieën en -praktijken van de onderneming (waaronder inkoop-, ontwerp- en distributiepraktijken), operationele processen (waaronder productieprocessen, ordertermijnen), interne managementsystemen, faciliteiten en infrastructuur.

([163]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 29-31 en 74-81; Handboek van de IAO en de IOE, blz. 60-83.
([164]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 16.
([165]) Punt 3.1.
([166]) Voor details over de inhoud van corrigerende actieplannen, zie het Handboek van de IAO en de IOE, blz. 61-63, instrument 7.

— ***Invloed gebruiken en vergroten om veranderingen bij andere ondernemingen te bewerkstelligen***

Ondernemingen hebben een wisselende mate van invloed op andere ondernemingen; deze is bepalend voor hun vermogen om verbeteringen in de arbeidsomstandigheden gedaan te krijgen door veranderingen teweeg te brengen in breder verband of in de onrechtmatige praktijken van de zakenpartner die de schade veroorzaakt ([167]). De mate waarin een onderneming druk kan uitoefenen, hangt af van factoren zoals de contractuele of operationele invloed van de onderneming op leveranciers, het volume of de waarde van de aankopen bij de betrokken leverancier, haar marktpositie en haar rol in de toeleveringsketen.

Voor zover mogelijk, mede gelet op de middelen die tot hun beschikking staan, moeten ondernemingen hun invloed gebruiken om zakenpartners ertoe aan te zetten risico's te voorkomen, te beperken of te beëindigen. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat verwachtingen inzake passende zorgvuldigheid worden opgenomen in contracten, dat zakelijke incentives worden gekoppeld aan prestaties op het gebied van passende zorgvuldigheid en dat wordt samengewerkt met zakenpartners of autoriteiten in het land waar de risico's van dwangarbeid zich kunnen voordoen. Contractuele bepalingen en garanties kunnen passende zorgvuldigheid ondersteunen, maar moeten vergezeld gaan van passende follow-up- en verificatiemaatregelen en mogen op zichzelf niet als toereikend worden beschouwd.

De beperkte invloed van een onderneming doet geen afbreuk aan haar verantwoordelijkheid om risico's op dwangarbeid te voorkomen of aan te pakken. Wanneer hun invloed beperkt is, moeten ondernemingen actief zoeken naar manieren om deze te vergroten door middel van samenwerkingsverbanden (zoals collectieve sectorale programma's voor corrigerende maatregelen of herstel), capaciteitsopbouw en ondersteuning van of samenwerking met een partner in de toeleveringsketen die invloed heeft op de partner waarbij de dwangarbeid is vastgesteld.

Kmo's en andere ondernemingen die mogelijk een beperkte invloed hebben, kunnen trachten invloed uit te oefenen op zakenpartners via deze vormen van samenwerking, alsook door middel van contractuele regelingen en door vooraf na te gaan of leveranciers zich verantwoordelijk gedragen. Ondernemingen die contractuele betrekkingen met kmo's aangaan, moeten ervoor zorgen dat de voorwaarden van het contract redelijk zijn en nagaan of er specifieke ondersteunende maatregelen voor kmo's nodig zijn.

Voor risico's in verband met zakenpartners waarmee een onderneming geen contractuele relatie heeft, kan de onderneming, indien mogelijk, haar contractuele zakenpartners verzoeken zich bij hun inkoop of andere activiteiten te richten op partners die vooraf goedgekeurd zijn of betrouwbare zorgvuldigheidsprocessen voor hun leveranciers hanteren, of hun leveranciers te verzoeken dit te doen. Zij kan ook rechtstreeks contact opnemen met niet-contractuele zakenpartners met een hoog risico, zoals zij dat ook met haar contractuele partners doet, onder meer in samenwerkingsverband om dubbele en/of excessieve verzoeken om gegevens tot een minimum beperken.

Wanneer de risico's op dwangarbeid het gevolg zijn van systemische problemen waarover een onderneming geen controle heeft (bv. hoge armoedecijfers, systemische discriminatie van minderheidsgroepen), moet de onderneming proberen die problemen aan te pakken door contacten te leggen met overheden, bestaande initiatieven in kaart te brengen of in sectorverband samen te werken ([168]). Het is echter mogelijk dat regeringen in situaties waarin sprake is van door de staat opgelegde dwangarbeid niet bereid zijn samen te werken met ondernemingen of systemische uitdagingen aan te pakken die door ondernemingen aan de orde worden gesteld ([169]).

Kmo's die actief zijn in regio's met een hoog risico kunnen zich aansluiten bij collectieve initiatieven of samenwerken met ngo's of industriële groepen die samenwerken met de respectieve regeringen.

— ***Zakelijke relaties ondersteunen***

Ondernemingen moeten evenredige, risicogebaseerde inspanningen leveren om leveranciers en andere zakenpartners te ondersteunen bij het vaststellen, voorkomen en beperken van risico's. Deze ondersteunende maatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit samenwerking bij de ontwikkeling en uitvoering van preventieve of corrigerende actieplannen, het bieden van technische richtsnoeren of opleiding, het vergemakkelijken van hun deelname aan en samenwerking met relevante initiatieven op dit gebied en met zakenpartners, of het vergemakkelijken van de toegang tot lokale dienstverleners, capaciteitsopbouw, opleidingen, modernisering van het beheersysteem en, in voorkomend geval, financiële steun en vaste leveranciers. Wanneer het een grotere onderneming met kleine en middelgrote zakenpartners betreft, moet de steun afgestemd zijn op en in verhouding staan tot de middelen, kennis en beperkingen van de betreffende kmo's.

([167]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 78, vraag 36.

([168]) Zie voor meer informatie over de aanpak van systemische problemen de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 76, box 6.

([169]) Handboek van de IAO en de IOE, blz. 54.

— ***Terugtrekking uit de zakelijke relatie***

Wanneer ondernemingen in hun toeleveringsketens een risico op dwangarbeid vaststellen waar zij niets aan kunnen doen, moeten zij in laatste instantie overwegen zich terug te trekken uit de relatie met de leverancier of zakenpartner. Ondernemingen moeten terugtrekking met name overwegen wanneer de vastgestelde risico's op dwangarbeid onmogelijk kunnen worden verholpen, er geen redelijk vooruitzicht op verandering is, eerdere pogingen om risico's te voorkomen of te beperken zijn mislukt, of de zakenpartner die het risico veroorzaakt geen onmiddellijke maatregelen neemt of kan nemen om deze te voorkomen of te beperken. Waar mogelijk moet invloed worden uitgeoefend.

Wanneer alle inspanningen om de situatie te veranderen — onder meer door invloed of druk uit te oefenen — geen resultaat hebben opgeleverd en het risico op dwangarbeid blijft bestaan, moet de onderneming zich uit de zakelijke relatie terugtrekken.

In dat geval moet de onderneming zorgen voor een verantwoorde terugtrekking met inachtneming van de nationale wetgeving, internationale arbeidsnormen en collectieve arbeidsovereenkomsten. Zij moet vooraf escalatiemaatregelen formuleren voor het beëindigen van de relatie met de zakenpartner en het management en de vakbond, indien deze bestaat, gedetailleerde informatie verstrekken om de beslissing tot het verbreken van de banden te motiveren. De onderneming moet maatregelen nemen om negatieve effecten als gevolg van de terugtrekking te voorkomen, te beperken of te beëindigen, de betrokken zakenpartner daarvan binnen een redelijke termijn in kennis stellen en het besluit voortdurend evalueren.

Het feit dat de duur van de zakelijke relatie wordt bepaald door een contract of dat de leverancier een cruciale zakenpartner is, kan door de marktdeelnemer niet worden gebruikt als rechtvaardiging om de naleving van het verbod op dwangarbeid te vermijden.

In het geval van door de staat opgelegde dwangarbeid, waarbij met de invloed van ondernemingen normaal gesproken weinig kan worden uitgericht tegen de voorschriften van de overheid en herstel zelden mogelijk is, kan terugtrekking de enige haalbare maatregel zijn om het risico op dwangarbeid te beperken of te beëindigen.

6.4.4. *Stap 4: Monitor en beoordeel de uitvoering en de resultaten* ([170])

6.4.4.1. Monitor de uitvoering en doeltreffendheid van de zorgvuldigheidsmaatregelen van de onderneming

Ondernemingen moeten de uitvoering van hun maatregelen inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid voortdurend monitoren om de doeltreffendheid ervan te beoordelen, met name hun respons op risico's op dwangarbeid, en, in voorkomend geval, de sectorale en multistakeholder-initiatieven waaraan zij deelnemen.

De monitoring moet zich niet beperken tot de eigen activiteiten van de onderneming, maar ook de monitoring en periodieke beoordeling van zakenpartners en leveranciers omvatten, waarbij wordt nagegaan of zij risicobeperkende maatregelen uitvoeren en of deze doeltreffend zijn om de risico's aan te pakken of moeten worden aangepast.

Waar mogelijk moet de monitoring gebaseerd zijn op relevante kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren om de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen te meten, zoals: het percentage preventieve of corrigerende maatregelen dat binnen de geplande termijnen is uitgevoerd; het percentage belanghebbenden dat van mening is dat de risico's adequaat zijn aangepakt of dat de klachtenmechanismen doeltreffend zijn; of de frequentie waarmee problemen die verband houden met eerder vastgestelde risico's zich herhalen. Ondernemingen moeten ervoor zorgen dat de indicatoren zodanig worden ontworpen dat zij inzicht verschaffen in de vraag of de maatregelen in de praktijk doeltreffend worden uitgevoerd en tot betere resultaten leiden.

De concrete methoden die worden gebruikt om de uitvoering te monitoren en de frequentie van de monitoring zullen afhangen van de operationele context, de omvang en het risicoprofiel van de onderneming. Een van de mogelijke methoden is de beoordeling van informatie afkomstig van klachtenmechanismen en de feedback van belanghebbenden ([171]). De ernstigste en meest waarschijnlijke risico's op dwangarbeid, zowel bij de eigen activiteiten van de onderneming als in verband met haar zakelijke relaties, moeten het meest intensief en het vaakst worden gemonitord.

([170]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 32 en 82-84; Handboek van de IAO en de IOE, blz. 84-87.

([171]) Voor nadere informatie over de wijze waarop ondernemingen hun activiteiten op het gebied van passende zorgvuldigheid kunnen monitoren, zie de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 82-83, vraag 42.

Wanneer de risico's verband houden met door de staat opgelegde dwangarbeid, moeten ondernemingen vooral kijken naar de monitoringgegevens van de IAO en onafhankelijke deskundigen. Kmo's kunnen gebruikmaken van collectieve monitoring in het kader van sectorale en multistakeholder-initiatieven, kunnen controles op dwangarbeid opnemen in bestaande monitoringprocessen en zich concentreren op de monitoring van een beperkt aantal relevante voortgangsindicatoren die het mogelijk maken de doeltreffendheid van mogelijke zorgvuldigheidsmaatregelen te beoordelen (zoals het aantal klachten van werknemers dat is ingediend en opgelost).

6.4.4.2. Gebruik de resultaten van de monitoring om de zorgvuldigheidsprocedures van de onderneming op het gebied van dwangarbeid te verbeteren

Ondernemingen moeten de resultaten van hun monitoringproces en herstelmechanismen gebruiken om hun beleid en maatregelen inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid te verbeteren. In voorkomend geval moeten het beleid inzake passende zorgvuldigheid, de vastgestelde risico's op dwangarbeid en de maatregelen om dwangarbeid aan te pakken, worden bijgesteld op basis van de resultaten van de monitoring en met inachtneming van relevante informatie van belanghebbenden.

6.4.5. *Stap 5: Communiceer hoe risico's worden aangepakt* ([172])

6.4.5.1. Communiceer relevante informatie naar buiten over de passende zorgvuldigheid van de onderneming op het gebied van dwangarbeid ([173])

Ondernemingen moeten relevante informatie over passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid openbaar maken. Dit betreft informatie over de integratie van passende zorgvuldigheid in hun interne beleid en managementsystemen, de gebieden waar aanzienlijke risico's op dwangarbeid zijn vastgesteld, de criteria die worden gebruikt om risico's op dwangarbeid te prioriteren, de activiteiten die worden uitgevoerd om die risico's te voorkomen of te beperken, en de resultaten van die activiteiten. Waar mogelijk moeten ondernemingen ook informatie bekendmaken over de termijnen en benchmarks voor verbetering, de methoden die worden gebruikt om de uitvoering en resultaten te monitoren, en informatie over de wijze waarop de onderneming herstel biedt of meewerkt aan herstel.

Ondernemingen moeten ervoor zorgen dat de informatie op toegankelijke en passende wijze wordt gepubliceerd en toereikend is om aan te tonen dat de onderneming adequaat heeft gereageerd op de concrete risico's op dwangarbeid ([174]).

Kmo's kunnen zich beperken tot eenvoudige vormen van communicatie, zoals het opnemen van een korte update in hun jaarverslagen of het delen van resultaten met werknemers en belangrijke belanghebbenden.

6.4.5.2. Overweeg speciale vormen van communicatie te gebruiken voor gevoelige informatie

Ondernemingen moeten beoordelen of de communicatie betrekking heeft op gevoelige informatie die onderworpen is aan regels inzake vertrouwelijkheid voorzien in het nationaal recht of in overeenkomsten (bv. de identiteit van klanten, prijsinformatie, de betrekkingen met leveranciers) of potentiële risico's met zich meebrengt voor belanghebbenden of personeelsleden. In die gevallen moeten ondernemingen overwegen speciale vormen van communicatie te gebruiken, bijvoorbeeld door de toegang tot de informatie te beperken tot bepaalde personen of door de bronnen te anonimiseren ([175]).

In het geval van door de staat opgelegde dwangarbeid moeten ondernemingen er in het bijzonder op letten dat openbaar gemaakte of gerapporteerde informatie niet leidt tot represailles tegen lokaal personeel, leveranciers of de getroffen werknemers.

([172]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 33 en 85-87; Handboek van de IAO en de IOE, blz. 88-90.

([173]) Deze richtsnoeren scheppen geen rapportageverplichtingen voor ondernemingen. Ondernemingen die uit hoofde van Richtlijn (EU) 2024/1760 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en Richtlijn (EU) 2022/2464 inzake duurzaamheidsrapportering door ondernemingen onderworpen zijn aan rapportageverplichtingen, moeten informatie over passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid bekendmaken overeenkomstig de vereisten van die richtlijnen en de nationale wetgeving waarbij deze zijn omgezet.

([174]) Voor nadere informatie over passende manieren om informatie over passende zorgvuldigheid te publiceren, zie de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 85-86, vraag 46.

([175]) Voor nadere informatie over het bekendmaken van gevoelige informatie, zie de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 86-87, vraag 47.

6.4.6. *Stap 6: Bied herstel of werk daaraan mee* ([176])

6.4.6.1. Bied herstel voor de gevolgen van dwangarbeid of werk daaraan mee

Wanneer de in het kader van stap 2 vastgestelde risico's op dwangarbeid, die in het kader van stap 3 op de best mogelijke wijze zijn aangepakt, daadwerkelijk leiden tot situaties van dwangarbeid, moeten ondernemingen het verbod op dwangarbeid naleven en bereid zijn om waar nodig herstel te bieden, zoals aanbevolen in de internationale normen inzake passende zorgvuldigheid.

De mate waarin ondernemingen verantwoordelijk zijn voor herstel zal afhangen van hun betrokkenheid bij de effecten van dwangarbeid. Om deze reden:

— moeten ondernemingen die dwangarbeid en de effecten daarvan veroorzaken of daartoe bijdragen (d.w.z. gezamenlijk veroorzaken), voorzien in of meewerken aan herstel van die effecten;

— kunnen ondernemingen die de dwangarbeid en de effecten daarvan niet zelf hebben veroorzaakt of daartoe hebben bijgedragen, hun invloed gebruiken om de zakenpartner die de effecten heeft veroorzaakt, aan te moedigen deze te herstellen.

Herstel houdt in dat getroffen personen of gemeenschappen worden teruggebracht in een situatie die gelijkwaardig is aan of zo dicht mogelijk aansluit bij de situatie waarin zij zich zouden bevinden indien de dwangarbeid zich niet had voorgedaan ([177]). Het herstel moet in verhouding staan tot de betrokkenheid van de onderneming bij de effecten en de omvang van die effecten. Daarnaast houdt herstel in dat de onderliggende oorzaken van de dwangarbeid worden aangepakt en toekomstig misbruik wordt voorkomen.

Afhankelijk van de omstandigheden (met name de aard en de omvang van de effecten van dwangarbeid) moet het herstel een of meer van de volgende maatregelen omvatten ([178]):

— restitutie (bv. herstel van vrijheid of bewegingsvrijheid, teruggave van identiteitsdocumenten of andere in beslag genomen bezittingen, terugbetaling van wervingskosten, teruggave van ingehouden lonen of borgen, herstel van de toegang tot essentiële diensten);

— rehabilitatie (bv. medische of psychologische bijstand voor slachtoffers, juridische en sociale voorzieningen, beroepsopleidingen, ander werk en andere mogelijkheden om in het levensonderhoud te voorzien);

— financiële compensatie (bv. compensatie voor gederfde inkomsten, onbetaalde lonen, buitensporig overwerk, fysiek of geestelijk lijden, misbruik van kwetsbaarheid, misleiding, isolatie, intimidatie en bedreigingen, of onrechtmatige arbeids- en levensomstandigheden);

— niet-financiële compensatie (bv. verkorting van de werktijden, extra jaarlijks verlof, verbeterde veiligheid of accommodatie);

— garanties om herhaling te voorkomen (bv. nieuw bedrijfsbeleid, nieuwe managementsystemen en -praktijken, voorlichtings- en opleidingscampagnes, HR-praktijken, compliance-programma's of programma's voor samenwerking met leveranciers);

— genoegdoening (bv. staking van het misbruik, aanbieden van excuses, erkenning van verantwoordelijkheid, verklaringen ter herstel van de waardigheid, herdenkingen);

— interne verantwoording of disciplinaire maatregelen (bv. ontslag van het personeel dat verantwoordelijk is voor de gevolgen).

Bij het bepalen van passende herstelmaatregelen moeten ondernemingen rekening houden met de bestaande nationale en internationale normen of wetgeving inzake herstel (of eerdere herstelmaatregelen die in soortgelijke gevallen zijn getroffen indien er geen normen bestaan) en op zinvolle wijze samenwerken met getroffen belanghebbenden om te weten te komen wat voor hen passende herstelmaatregelen zijn.

([176]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 34-36 en 88-91; Handboek van de IAO en de IOE, blz. 80-83.
([177]) Overweging 36 van de verordening inzake dwangarbeid.
([178]) Voor nadere details over concrete vormen van herstel, zie het Handboek van de IAO en de IOE, blz. 80-82, instrument 9.

Kmo's kunnen overwegen het herstel te ondersteunen met maatregelen die in verhouding staan tot hun beperkte middelen, zoals deelname aan sectorale initiatieven, samenwerking met ngo's of vakbonden, deelname aan multistakeholder-platforms of het delen van de herstelkosten met andere kmo's.

6.4.6.2. Zorg voor herstelmechanismen of werk daaraan mee

In voorkomend geval moeten ondernemingen voorzien in of meewerken aan legitieme herstel- of klachtenmechanismen waarmee getroffen werknemers of andere belanghebbenden en rechthebbenden klachten over dwangarbeid kunnen melden. Die mechanismen zijn bedoeld om herstel te bieden aan personen die daarvan reeds de effecten hebben ondervonden, maar kunnen ook dienen als een systeem voor vroegtijdige waarschuwing om zorgen over mogelijke effecten kenbaar te maken of praktijken te signaleren die corrigerende maatregelen vereisen om toekomstige schade te voorkomen.

Door de overheid geboden klachtenmechanismen omvatten gerechtelijke procedures (met inbegrip van vervolging, rechtspraak en arbitrage), buitengerechtelijke procedures (bv. bij gespecialiseerde overheidsinstanties, toezichthoudende instanties, arbeidsrechtbanken of nationale mensenrechteninstanties) en andere mechanismen (zoals de nationale contactpunten voor maatschappelijk verantwoord ondernemen van de OESO). Ondernemingen moeten te goeder trouw met deze mechanismen samenwerken en kunnen daartoe verplicht zijn op grond van de toepasselijke strafrechtelijke, administratieve, arbeidsrechtelijke of andere rechtskaders. Niet-overheidsgebonden klachtenmechanismen omvatten klachtenmechanismen op operationeel niveau, kaderovereenkomsten tussen bedrijven en vakbonden, multistakeholder-initiatieven, klachtenmechanismen op gemeenschapsniveau, collectieve arbeidsovereenkomsten, klachtenmechanismen voor de toeleveringsketen van bedrijven, partnerschappen tussen bedrijven en hun leveranciers en collectieve door bedrijven gecoördineerde mechanismen.

In door de staat opgelegde situaties van dwangarbeid is herstel mogelijk niet toegankelijk voor de slachtoffers en is het voor ondernemingen soms onmogelijk naar herstel te streven, met name door middel van overheidsmechanismen. Volgens de IAO vereist een doeltreffend herstel in die situaties ten minste dat: 1) de overheid het probleem erkent en zich daadwerkelijk inzet voor hervorming; 2) monitoring of beoordeling door onafhankelijke derden is toegestaan en dat daarbij door de staat degelijke garanties worden geboden voor de veiligheid en bescherming van de deelnemers; en 3) de getroffen personen toegang hebben tot een onafhankelijk en betrouwbaar klachtenmechanisme dat bevoegd is om rechtstreeks in contact te treden met overheidsinstanties. Indien deze voorwaarden ontbreken, moeten ondernemingen bij voorkeur kiezen voor verantwoorde terugtrekking ([179]).

6.4.6.3. Creëer klachtenmechanismen op operationeel niveau

Klachtenmechanismen (ook wel klachtenmechanismen op operationeel niveau genoemd) zijn niet-overheidsgebonden klachtenmechanismen die worden opgezet en beheerd door individuele ondernemingen of samenwerkingsverbanden om werknemers en andere belanghebbenden in staat te stellen zorgen kenbaar te maken die rechtstreeks verband houdt met de eigen activiteiten van de onderneming of die van haar zakenpartners. Voorbeelden hiervan zijn interne klachtenmechanismen voor werknemers of klachtensystemen voor derden. De uitkomsten van klachten- en herstelprocedures moeten worden meegenomen bij de vaststelling en prioritering van risico's, de invulling van actieplannen, de monitoring en andere zorgvuldigheidsmaatregelen.

Ondernemingen moeten op operationeel niveau klachtenmechanismen opzetten die aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoen; zij moeten legitiem, toegankelijk, voorspelbaar, billijk, transparant, verenigbaar met rechten en een bron van permanente educatie zijn, en gebaseerd op samenwerking en dialoog ([180]). Daarnaast moeten ondernemingen zorgen voor een duidelijke procedure voor het ontvangen en behandelen van klachten, met inbegrip van een duidelijk toepassingsgebied en mandaat, voldoende personeel en middelen, duidelijke termijnen voor het afwikkelen van klachten en het bieden van herstel, en doeltreffende verwijzingsprocedures ([181]). Ondernemingen moeten maatregelen nemen om de veiligheid en de rechten van klagers, slachtoffers en andere belanghebbenden te waarborgen en risico's op represailles tegen hen te voorkomen, onder meer door de vertrouwelijkheid van de identiteit van de persoon of organisatie die de klacht indient, naargelang het geval, te waarborgen.

Kmo's kunnen overwegen eenvoudige en toegankelijke kanalen op te zetten die aan de bovengenoemde kwaliteitscriteria voldoen (zoals onlinetoepassingen voor het versturen van berichten of suggesties) en die werknemers en andere betrokken belanghebbenden de mogelijkheid bieden veilig hun zorgen kenbaar te maken en het bedrijf in staat stellen op doeltreffende wijze te reageren.

([179]) Handboek van de IAO en de IOE, blz. 56.

([180]) OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, blz. 34-36 en 88-91; en de leidende beginselen inzake bedrijfsleven en mensenrechten van de VN.

([181]) Te gebruiken voor doorverwijzing naar relevante diensten, zoals opvanghuizen, psychosociale zorg, rechtsbijstand, gezondheidsdiensten en betrouwbare contactpersonen bij rechtshandhavingsinstanties. Zie het Handboek van de IAO en de IOE, blz. 45.

7. INDIENEN VAN INFORMATIE OVER MOGELIJKE SCHENDINGEN VAN HET VERBOD OP DWANGARBEID

7.1. Inleiding

Dit deel van de richtsnoeren, dat vereist is op grond van artikel 11, eerste alinea, punt h), van de verordening, heeft tot doel personen, verenigingen en anderen ("indieners") te helpen bij het structureren en voorbereiden van in te dienen informatie over mogelijke schendingen van het in de verordening vastgestelde verbod op dwangarbeid, zodat deze op efficiënte wijze door de Commissie en de bevoegde autoriteiten kunnen worden behandeld en onderzocht.

7.2. Informatie indienen

7.2.1. *Indiening van informatie*

Informatie kan worden ingediend via het centrale punt voor het indienen van informatie, dat vanaf 14 december 2027 toegankelijk zal zijn via het centraal portaal dwangarbeid.

"Natuurlijke of rechtspersonen of verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid" kunnen informatie indienen via het centrale punt voor het indienen van informatie ([182]). Hieronder vallen personen, met inbegrip van slachtoffers van dwangarbeid, bedrijven, bedrijfsorganisaties, maatschappelijke en non-profit-organisaties, consumentenorganisaties, vakbonden en andere organisaties.

Indieners kunnen informatie rechtstreeks indienen of via een tussenpersoon (bv. een juridisch adviseur of een vereniging) die als contactpunt fungeert voor de leidende bevoegde autoriteit.

Binnen de EU moeten de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat indieners die worden aangemerkt als "klokkenluiders" in de zin van de klokkenluidersrichtlijn ([183]) en die informatie hebben verkregen over inbreuken op de verordening in een werkgerelateerde context, passende bescherming krijgen tegen het risico van represailles overeenkomstig de vereisten van die richtlijn. De Commissie zal ook procedurele waarborgen toepassen bij onderzoeken naar vermeende dwangarbeid buiten de EU.

7.2.2. *In te dienen informatie*

Indieners moeten de informatie te goeder trouw indienen en de redenen en het bewijs voor de vermeende schendingen verstrekken ([184]). De Commissie houdt geen rekening met informatie die kennelijk onvolledig of ongegrond is of te kwader trouw is ingediend.

Hieronder volgt een overzicht van de informatie die voor de Commissie en de bevoegde autoriteiten het nuttigst is om mogelijke schendingen van het verbod op dwangarbeid doeltreffend en efficiënt te beoordelen. Indieners worden aangemoedigd alle informatie waartoe zij toegang hebben, in te dienen. De informatie is onderverdeeld in vier rubrieken: contactgegevens; klacht; bewijsmateriaal; informatie over marktdeelnemers en producten.

7.2.3. *Contactgegevens*

De indiener of zijn vertegenwoordiger moet zijn contactgegevens verstrekken, zodat de Commissie of een bevoegde autoriteit op vertrouwelijke basis vervolgvragen kan stellen en de indiener op de hoogte kan stellen van het resultaat van haar beoordeling. Belanghebbenden zullen anoniem informatie kunnen indienen bij het centrale punt voor het indienen van informatie, hoewel dit de mogelijkheid van verdere communicatie met hen kan beperken.

([182]) Artikel 9, punt 2, van de verordening inzake dwangarbeid.

([183]) Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

([184]) Artikel 9, punt 2, van de verordening inzake dwangarbeid.

7.3. **Klachten over dwangarbeid**

Bij het gebruik van het centrale punt voor het indienen van informatie zullen indieners verschillende stappen doorlopen om de context en de redenen voor hun klacht toe te lichten. Indieners worden verzocht de klacht dat een product met dwangarbeid is vervaardigd ([185]), zo uitgebreid mogelijk toe te lichten. Uit de verstrekte informatie moet daarom blijken:

— of de vermeende dwangarbeid door een particuliere partij wordt opgelegd of door een overheidsinstantie;

— op welk gebied de dwangarbeid zou hebben plaatsgevonden en om wat voor werkgerelateerde activiteit het gaat (landbouw/oogst, productie/fabricage, mijnbouw/winning, overig);

— hoelang de vermeende dwangarbeid al duurt;

— waarom het vermeende gedrag voldoet aan de definitie van "dwangarbeid" (punt 3.2) en wat de relevante risico-indicatoren zijn (punt 3.4);

— het soort en het aantal werknemers/slachtoffers dat door de schending van het verbod is getroffen (waaronder of er kinderen bij betrokken zijn);

— de contactgegevens van personen of organisaties die als getuigen kunnen optreden (mits zij ermee instemmen dat er contact met hen wordt opgenomen).

Indieners moeten ook aangeven of, voor zover zij weten, soortgelijke informatie al is ingediend bij dezelfde of een andere publieke of gerechtelijke instantie (en zo ja, welke) en/of is toegestuurd aan de media of andere platforms voor onderzoeksjournalistiek.

7.4. **Bewijs van dwangarbeid en ondersteunende documenten**

Indieners moeten, waar mogelijk, relevant ondersteunend bewijsmateriaal verstrekken ter staving van de klachten over dwangarbeid. Dergelijk bewijsmateriaal kan vele verschillende vormen aannemen, waaronder de in punt 4.7 genoemde voorbeelden.

7.5. **Informatie over de betrokken marktdeelnemers en/of producten**

Indieners moeten in hun opmerkingen informatie opnemen over de marktdeelnemers en/of producten waarop de klacht betrekking heeft.

Wat de marktdeelnemers betreft, is de volgende informatie het nuttigst:

— de contactgegevens van de marktdeelnemer(s) (namen en adressen) die de vermeende met dwangarbeid vervaardigde producten in de EU vervaardigt (vervaardigen), invoert (invoeren), distribueert (distribueren) of verkoopt (verkopen), of die deze producten uit de EU uitvoert (uitvoeren), met inbegrip van, indien mogelijk, gegevens van de lidstaat (lidstaten) waar de vervaardiging, invoer, distributie, verkoop of uitvoer plaatsvindt;

— indien mogelijk, een beschrijving van de bedrijfsactiviteiten van de betrokken marktdeelnemer(s);

— indien mogelijk, uitleg over de eventuele relatie tussen de indiener en de betrokken marktdeelnemer(s) (bv. werknemer, concurrent, klant) en de vraag of de indiener met die marktdeelnemer(s) contact heeft gehad over de klacht.

([185]) Dit omvat ook de winning ervan in het geval van grondstoffen en de oogst in het geval van landbouwproducten, alsook alle stadia van de productie en vervaardiging van een eindproduct.

Wat de producten betreft, is de volgende informatie het nuttigst:

— een beschrijving van het product (de producten) waarvan wordt beweerd dat het (zij) met dwangarbeid is (zijn) vervaardigd en de relatie met de EU-markt (bv. plaats(en) van vervaardiging of invoer in de EU, verkooppunt(en) in de EU of plaats(en) van uitvoer uit de EU), indien mogelijk met inbegrip van de GS-code of GN-code;

— waar relevant, een beschrijving van de onderdelen waarvan wordt beweerd dat zij met dwangarbeid zijn vervaardigd;

— indien mogelijk, foto's van het betrokken product (de betrokken producten);

— indien mogelijk, informatie over de toeleveringsketen van het product, met inbegrip van de fabrikanten of producenten die het eindproduct (de eindproducten) vervaardigen en, waar relevant, informatie over de leveranciers van inputs en grondstoffen, waarbij wordt aangegeven in welk deel van de toeleveringsketen naar verluidt dwangarbeid zou zijn gebruikt;

— indien beschikbaar, informatie ter identificatie van het product (bv. beschrijving, naam of merk van het product, type, referentie, model, het partij- of serienummer dat op het product, op de verpakking of op een bijbehorend document staat, de QR- of streepjescode).

7.6. **Hoe wordt de ingediende informatie behandeld?**

7.6.1. *Eerste beoordeling*

Wanneer de Commissie via het centrale punt voor het indienen van informatie informatie over vermeende schendingen van het verbod op dwangarbeid ontvangt, onderzoekt zij eerst de ontvankelijkheid van de ontvangen informatie en wijst zij klachten af die kennelijk onvolledig of ongegrond zijn of te kwader trouw zijn ingediend.

Als de klacht ontvankelijk is en betrekking heeft op dwangarbeid die buiten de EU plaatsvindt, zal de Commissie deze zelf beoordelen. Indien de informatie betrekking heeft op dwangarbeid die op het grondgebied van een EU-lidstaat plaatsvindt, geeft de Commissie de ontvangen informatie door aan de bevoegde autoriteit van die lidstaat, die op haar beurt de informatie beoordeelt.

De leidende bevoegde autoriteit neemt vervolgens contact op met de indiener om de ontvangst van de ingediende informatie binnen een redelijke termijn te bevestigen.

De leidende bevoegde autoriteit beoordeelt vervolgens zorgvuldig en onpartijdig de ontvangen informatie, samen met andere relevante informatie uit andere bronnen. Deze beoordeling zal als basis dienen voor haar besluiten over een mogelijk onderzoek.

7.6.2. *Contact met de indiener*

De leidende bevoegde autoriteit kan tijdens haar beoordeling of een eventueel vervolgonderzoek contact opnemen met de indiener om verduidelijking of aanvullende informatie te vragen. Als er sinds de indiening van de informatie veel tijd is verstreken, kan de leidende bevoegde autoriteit bij de indiener navragen of zich veranderingen in de situatie hebben voorgedaan en of er nieuwe bewijzen zijn.

De leidende bevoegde autoriteit zal de indiener binnen een redelijke termijn in kennis stellen van het resultaat van haar beoordeling, met name of zij heeft besloten het onderzoek al dan niet voort te zetten. De precieze termijn hangt af van de specifieke kenmerken van de betreffende zaak.

7.7. **Vertrouwelijkheid en gegevensbescherming**

7.7.1. *Vertrouwelijkheid*

De door de indiener verstrekte informatie zal uitsluitend worden gebruikt voor het onderzoeken van vermeende schendingen van het verbod op dwangarbeid zoals voorzien in de verordening, tenzij anders is bepaald in het Unierecht of in het nationale recht in overeenstemming met het Unierecht. Met name indien de informatie ook beschuldigingen van strafbare feiten bevat, kan die informatie ook worden gedeeld met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten met het oog op eventuele strafrechtelijke onderzoeken.

De Commissie en de bevoegde autoriteiten behandelen de verstrekte informatie en de identiteit van indiener als vertrouwelijk, overeenkomstig het EU-recht en het nationale recht in overeenstemming met het EU-recht.

De ingediende informatie zal daarom als vertrouwelijk worden behandeld, tenzij de indiener bepaalde informatie uitdrukkelijk als niet-vertrouwelijk aanmerkt of de informatie reeds openbaar is.

Hoewel de Commissie algemene informatie in beknopte vorm kan bekendmaken, zal zij dit doen op een wijze die de identiteit van de indiener, de vertrouwelijkheid van de informatie en de gegevens van andere partijen beschermt.

7.7.2. *Behandeling van persoonsgegevens*

De verwerking van persoonsgegevens door de Commissie en de bevoegde autoriteiten zal plaatsvinden overeenkomstig de EU-wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, met name de algemene verordening gegevensbescherming ([186]), de gegevensbeschermingsverplichtingen voor EU-instellingen en -organen ([187]), waarbij naleving van de AVG wordt gewaarborgd, alsook de richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen ([188]).

([186]) Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

([187]) Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en PB LBesluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

([188]) Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89).