ERHVERVSMINISTERIET

HØRINGSNOTAT VEDRØRENDE LOVFORSLAG OM SUPPLERENDE BESTEMMELSER TIL FORORDNINGEN OM FORBUD MOD PRODUKTER FREMSTILLET VED TVANGSARBEJDE PÅ EU-MARKEDET

1. september 2026
2026 - 9195
asknis

1. Indledning

Forordningen om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet (herefter "forordningen") har til formål at forebygge og bekæmpe brugen af tvangsarbejde i fremstillingen af produkter. Tvangsarbejde udgør en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder og bidrager til at fastholde fattigdom i verden, hvilket strider mod det internationale samfunds intention om at sikre et anstændigt arbejde for alle, som bl.a. er beskrevet i FN's verdensmål.

Forordningen indfører et forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde. Forordningen supplerer EU's øvrige initiativer vedrørende due diligence inden for bæredygtighed og ansvarlige værdikæder. Forordningen medfører dog ikke nye due diligence-forpligtelser for erhvervsdrivende ud over dem, der allerede er fastsat i EU-retten eller national ret.

Lovforslaget har til formål at fastsætte bestemmelser om Erhvervsstyrelsen som kompetent myndighed i Danmark, herunder styrelsens kompetence til at undersøge virksomheder og træffe afgørelser. I praksis forventer Kommissionen årligt mellem 3 og 15 afgørelser på EU-plan om overtrædelse af forordningen. Derudover fastsættes bestemmelser om økonomiske sanktioner for overtrædelse af myndighedens afgørelse om forbud og påbud. Det betyder, at de erhvervsdrivende kan straffes med bøde, hvis de ikke efterkommer en afgørelse og stopper omsætning af et produkt samt tilbagetrækker produktet fra markedet og bortskaffer det. Sanktionernes størrelse tilpasses, så de er egnet til effektivt at få de erhvervsdrivende til at efterleve reglerne, og det ikke økonomisk kan betale sig at overtræde dem. Der indføres en bemyndigelsesbestemmelse med henblik på at fastsætte nærmere regler, herunder om beregningen af sanktioner. Fastsættelsen af bødestraf vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde..

Lovforslaget blev sendt i offentlig høring den 2. juli 2026 med høringsfrist den 21. august 2026. Lovforslaget har i samme periode været offentliggjort på høringsportalen.dk. Der er modtaget høringssvar fra seks eksterne høringsparter, som alle har haft konkrete bemærkninger til udkastet til lovforslaget.

De væsentligste bemærkninger fra de hørte parter gennemgås og kommenteres nedenfor. Høringssvarene har derudover givet anledning til redaktionelle ændringer og præciseringer i lovteksten og bemærkningerne. Tilpasningerne har ikke ledt til ændringer i substansen i lovforslaget og omtales derfor ikke nærmere i dette notat.

2. Generelle bemærkninger

SMVDanmark bakker op om ambitionen om at bekæmpe tvangsarbejde og sikre, at produkter fremstillet under uacceptable forhold ikke bringes på EU-markedet, hvilket er afgørende for både menneskerettigheder og en fair konkurrence.

Landbrug og Fødevarer støtter forslaget om Erhvervsstyrelsen som dansk, kompetent myndighed med bemyndigelse til at træffe afgørelse i sager om tvangsarbejde og sikre håndhævelse af forordningens bestemmelser.

Danske Advokater anerkender, at tvangsarbejde udgør en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder og støtter op om bekæmpelsen heraf.

Dansk Erhverv (DE) støtter forordningens formål om at bekæmpe tvangsarbejde og finder det positivt, at forordningen stiller krav om, at håndhævelsen skal ske efter en risikobaseret og proportional tilgang. DE noterer sig endvidere positivt, at lovforslaget vurderes at have begrænsede økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet, hvilket er afgørende også afspejles i den praktiske håndhævelse af reglerne. DE opfordrer til, at Erhvervsministeriet inddrager erhvervslivet og de relevante organisationer i det fremtidige arbejde med forordningen.

Dansk Industri (DI) hilser lovforslaget velkomment og finder det positivt, at lovforslaget lægger vægt på den risikobaserede tilgang, som er fastsat i forordningen, herunder at der ved myndighedernes vurderinger m.v. skal tages hensyn til virksomhedernes størrelse, ressourcer, og forsyningskædernes kompleksitet, da det er afgørende, at håndhævelsen er proportionel uden unødige administrative byrder. Samtidig understreger DI behovet for klar vejledning og støtte fra myndighederne til virksomhederne og opfordrer til, at Erhvervsstyrelsen tidligt og løbende tilbyder vejledning til virksomhederne.

Danish Institute for Human Rights (DIHR) påpeger, at området kræver behørig ekspertise, og selvom Danmark, relativt set, kan opfattes som et lavrisikoområde for brugen af tvangsarbejde, mindsker det ikke alvoren af de sager, der måtte findes eller opstå. DIHR anbefaler på den baggrund, at det nye kompetenceområde for Erhvervsstyrelsen komplementeres med passende ressourcer i relation til de nye opgaver.

Kommentarer
Erhvervsministeriet finder den brede opbakning til både forordningen og lovforslaget positiv, da bekæmpelsen af tvangsarbejde og fremme af social ansvarlighed blandt virksomheder kræver fælleseuropæiske indsatser og regelsæt som dette. Erhvervsministeriet bemærker, at den løbende inddragelse af de væsentlige interessenter på området vil fortsætte, herunder sikringen af rettidig udarbejdelse af den kommende bekendtgørelse, som vil blive fastsat i medfør af lovforslaget, samt vejledning til virksomhederne.

Erhvervsministeriet vil løbende vurdere, om Erhvervsstyrelsen har de nødvendige menneskelige og økonomiske ressourcer, herunder de nødvendige kompetencer og viden.

Erhvervsministeriet bemærker, at eftersom lovforslaget alene supplerer forordningen, der er medtaget som bilag til lovforslaget, vil eventuelle høringssvar med ønsker til præcisering, uddybelse og justeringer, som allerede fremgår direkte af forordningen, ikke behandles nærmere i dette notat.

Eftersom lovforslaget ikke fraviger de almindelige forvaltningsretlige garantiforskrifter, grundsætninger, øvrige forpligtelser for offentlige myndigheder i medfør af forvaltningsloven og persondataforordningen samt databeskyttelsesloven, vil høringssvar vedrørende Erhvervsstyrelsens nærmere sagsbehandling og håndtering af data samt fortrolige oplysninger heller ikke blive behandlet nærmere i dette notat.

3. Bemærkninger til konkrete emner
Gennemgangen og kommenteringen af de konkrete bemærkninger i høringssvarene foretages med udgangspunkt i følgende opdeling:

3.1. Ikrafttrædelsesdato
3.2. Sanktioner
3.3. Kontrol
3.4. Dokumentations- og informationskrav
3.5. Håndhævelse af forordningen
3.6. Bekendtgørelseshjemmel
3.7. Koordinering og samarbejde
3.8. Strategiske undtagelser

3.1. Ikrafttrædelsesdato
SMVDanmark bemærker, at al lovgivning altid bør implementeres med et rimeligt varsel. Derfor bør ikrafttrædelsesdatoen udskydes til medio 2027, for at sikre rettidig omstilling for de erhvervsdrivende.

DI anerkender behovet for at have det nationale regelsæt på plads den 14. december 2026 i henhold til forordningens bestemmelser, men bemærker

ligeledes, at det bør fremgå klart, at Erhvervsstyrelsens undersøgelses-, afgørelses-, håndhævelses- og sanktionsbeføjelser ikke kan anvendes over for de erhvervsdrivende før forordningen finder anvendelse.

Kommentar
Erhvervsministeriet bemærker, at Erhvervsstyrelsen, jf. forordningens artikel 37, stk. 3, er forpligtet til at vedtage nationale supplerende bestemmelser senest den 14. december 2026. Forordningen finder anvendelse fra den 14. december 2027. Det bemærkes, at der ikke med forordningen fastsættes nye krav til virksomhederne end dem, der allerede gælder i medfør af EU-retten eller national ret. Erhvervsministeriet har præciseret, at beføjelserne i lovforslaget først finder anvendelse fra den 14. december 2027.

3.2. Sanktioner
Landbrug og Fødevarer understreger vigtigheden af proportionel håndtering og sanktionering, hvilket også fremgår af lovforslagets bemærkninger. Hertil bemærker Landbrug og Fødevarer, at det er vigtigt at skabe mulighed for at fastsætte strafbestemmelser på bekendtgørelsesniveau, som udstedes med hjemmel i lovforslaget.

DI finder det ligeledes afgørende, at de kommende regler om sanktioner udformes på en måde, der sikrer proportionalitet, risikobaseret håndhævelse, forudsigelighed og respekt for virksomhedernes processuelle rettigheder. DI vurderer, at proportionalitet ved udmålingen og fastsættelsen af sanktioner kan sikres ved at lægge vægt på sagens konkrete omstændigheder. Af hensyn til retssikkerheden anbefaler DI, at lovbemærkningerne tydeliggør de overordnede principper for det kommende sanktionssystem fremfor blot at henvise til Kommissionens retningslinjer.

Kommentar
Erhvervsministeriet bemærker, at der med lovforslagets § 7 foreslås en bemyndigelsesbestemmelse med henblik på at fastsætte nærmere regler i forbindelse med opfyldelsen af forordningen om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde, herunder blandt andet de nærmere regler for beregningen af sanktioner.

Erhvervsministeriet anerkender behovet for en passende og effektiv sanktionering, der tager højde for såvel grovheden som varigheden af den manglende overholdelse af myndighedens afgørelse, men som kan justeres, alt efter om den manglende efterlevelse er forsætlig eller uagtsom. Heri indgår formildende og skærpende omstændigheder, som fx graden af samarbejdet med den erhvervsdrivende.

3.3. Kontrol
SMVDanmark finder principperne om en risikobaseret tilgang meget positive, men foreslår, at det præciseres i lovforslaget, at myndighedernes kontrol og undersøgelser som udgangspunkt bør tage afsæt i en konkret og begrundet mistanke.

Danske Advokater og DI bemærker, at det fremgår af lovforslagets § 6, at Erhvervsstyrelsen til enhver tid og uden retskendelse kan få adgang til alle erhvervsmæssige lokaliteter. Det foreslås på den baggrund, at væsentlige retssikkerhedsgarantier bør fremgå direkte af lovforslagets § 6 og ikke kun af lovbemærkningerne. Endvidere foreslås det, at teksten i lovbemærkningerne suppleres med flere eksempler på, hvilke situationer der kan berettige kontrolbesøg uden retskendelse.

DI finder endvidere, at omtalen af proaktive kontroller i lovforslagets bemærkninger bør præciseres, da inspektionsadgangen i lovforslaget beskrives som værende forbeholdt ekstraordinære situationer, men på den anden side at bestemmelsen kan anvendes både proaktivt og reaktivt. Derudover vurderer DI, at det vil bidrage til større klarhed og brugervenlig, hvis de væsentligste forudsætninger og rammer for anvendelsen af den ekstraordinære og indgribende inspektionsbeføjelse samles og præciseres mere sammenhængende i de specifikke bemærkningerne til § 6.

Kommentar
Erhvervsministeriet bemærker, at for så vidt angår myndighedernes kontrol og undersøgelser, fremgår det af lovforslaget, at en undersøgelse af produkter og erhvervsdrivende forudsætter en begrundet mistanke om overtrædelse af forordningens artikel 3, hvorfor dette ikke nødvendiggør yderligere præcisering.

Erhvervsministeriet påpeger, at det fremgår af Kommissionens retningslinjer, at inspektioner, afhængigt af de nationale lovgivningsmæssige rammer og relevante retlige godkendelser, kan omfatte uanmeldte besøg i eksempelvis forretningslokaler. Det er på baggrund heraf vurderingen, at inspektioner ikke forudsætter, at Erhvervsstyrelsen skal kunne opnå adgang til en virksomhed uden retskendelse med henblik på at føre kontrol. I de kontrolsituationer, hvor en erhvervsdrivende modsætter sig et kontrolbesøg, som myndigheden finder nødvendigt at udføre, bør der således indhentes en retskendelse. Lovforslagets § 6 og dertilhørende bemærkninger bør derfor tilpasses i overensstemmelse hermed.

3.4. Dokumentations- og informationskrav
SMVDanmark foreslår, at Erhvervsstyrelsen laver en offentlig vejledning, som konkret beskriver, hvordan den risikobaserede håndhævelse vil blive anvendt i praksis, herunder hvornår virksomheder kan forventes at blive

omfattet af en undersøgelse og hvilke dokumentationskrav, der kan stilles til forskellige typer virksomheder. Dette med begrundelse i, at dokumentations- og informationskrav bør målrettes det sted i forsyningskæden, hvor der er størst mulighed for at påvirke forholdene.

DI bemærker, at lovforslagets § 5, hvorefter Erhvervsstyrelsen kan kræve alle oplysninger fra en erhvervsdrivende, som skønnes nødvendige, giver styrelsen vid adgang til at indhente oplysninger, men uden at lovteksten oplyser, hvordan de proportionalitetshensyn, der følger af forordningen, skal indgå ved udøvelsen af denne beføjelse. DI anerkender at det i lovbemærkningerne beskrives, at der tages hensyn til bl.a. virksomhedens størrelse, antallet af produkter og forsyningskædens kompleksitet m.v., men eftersom informationsanmodninger er forbundet med betydelige administrative ressourcer, er det vigtigt, at dokumentationskrav står i rimeligt forhold til den konkrete risiko og virksomhedens mulighed for reelt at fremskaffe oplysninger. DI opfordrer på den baggrund til, at det præciseres nærmere, hvordan proportionalitetshensyn, virksomhedsstørrelsen og kompleksiteten i globale forsyningskæder vil blive inddraget ved styrelsens anmodning om informationer.

Kommentar
Erhvervsministeriet anerkender, at undersøgelser generelt skal målrettes den aktør i forsyningskæden, der har størst indflydelse på at forebygge, afbøde og standse anvendelse af tvangsarbejde. I vurderingen indgår også den erhvervsdrivendes størrelse, økonomiske ressourcer og forsyningskædens kompleksitet, hvorfor der altid vil være tale om en konkret og individuel vurdering. Da forordningen omfatter alle produkttyper og alle brancher, vil den foreslåede vejledning og præcisering ikke kunne målrettes og konkretiseres tilstrækkeligt. Erhvervsministeriet finder dog, at der er et behov for at uddybe proportionalitetshensynene i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 5.

3.5. Håndhævelse af forordningen
DE noterer, at lovbemærkningerne i et vist omfang søger at afspejle sondringen mellem et generelt forbud mod markedsføring af et produkt fremstillet ved tvangsarbejde og på den anden side de konkrete påbud om tilbagetrækning og bortskaffelse af produktet. Dette fremgår dog ikke klart af ordlyden i § 3, nr. 2 og 3. På den baggrund opfordrer DE til, at lovteksten klart afspejler denne sondring i lovbemærkningerne.

DI opfordrer til, at begrebet "begrundet mistanke" anvendes konsekvent.

DIHR anbefaler, at der indskrives et krav i lovforslaget om offentliggørelse af en årsrapport fra Erhvervsstyrelsen omkring håndhævelsesarbejdet.

DIHR foreslår endvidere, at der i loven gives grundlag for struktureret samarbejde og informationsdeling mellem Erhvervsstyrelsen og andre relevante offentlige myndigheder. Der bør på den baggrund etableres formaliserede processer for relevant myndighedssamarbejde og indføres en bestemmelse, der beskriver Erhvervsstyrelsens rolle i gensidig bistand, informationsudveksling samt koordinering med kompetente myndigheder i andre lande og Kommissionen.

Kommentar
Erhvervsministeriet anerkender behovet for at præcisere afgørelsens adressat i lovforslagets § 3, hvorfor bemærkningerne til denne paragraf bør uddybes. For så vidt angår terminologien med "begrundet mistanke" er dette ensartet så vidt muligt, således at ordlyden stemmer overens med forordningen.

Forordningen er en fælleseuropæisk indsats om bekæmpelsen af tvangsarbejde, hvorfor Kommissionen løbende skal udarbejde rapporter, som indeholder de vigtigste konklusioner om forordningens effekt. Erhvervsministeriet anser dette som en tilstrækkelig evaluering af indsatsen på området, hvori bidrag fra de danske myndigheder forventes.

Den kompetente myndighed skal koordinere tæt med andre relevante nationale myndigheder. Kommissionen og de kompetente myndigheder skal også samarbejde tæt og yde hinanden gensidig bistand. Arbejdet i det etablerede EU-netværk mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde og brugen af det fælleseuropæiske system ICSMS vil lette disse processer. Erhvervsstyrelsen vil som kompetent myndighed arbejde for at etablere hensigtsmæssige nationale koordineringsmekanismer. For at sikre den rette fleksibilitet i samarbejdsformer og koordinerende indsatser mellem myndigheder er det ikke praksis at fastsætte disse ved lov. I nærværende situation finder Erhvervsministeriet ikke, at der er tilstrækkelig klart behov for at afvige denne praksis, hvorfor lovforslaget ikke justeres på den baggrund.

3.6. Bekendtgørelseshjemmel
DI anerkender behovet for en vis fleksibilitet ved gennemførelsen og håndhævelsen af forordningen. Samtidig er det dog vigtigt, at bemyndigelsesbestemmelsen i lovforslagets § 7 anvendes inden for klare rammer, og at væsentlige rettigheder og forpligtelser fastlægges i lov eller følger direkte af forordningen. På den baggrund opfordrer DI til, at det i lovbemærkningerne præciseres, at bekendtgørelseshjemlen ikke bør anvendes til at indføre materielle krav eller dokumentationsforpligtelser, der går videre end forordningen eller dennes formål.

Kommentar
De administrative regler, der udstedes med hjemmel i den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse, bør alene indeholde bestemmelser, som er nødvendige for at understøtte anvendelsen af forordningen og lovforslaget. Dette bør præciseres i bemærkningerne til lovforslagets § 7.

3.7. Strategiske undtagelser
DIHR foreslår, at Erhvervsstyrelsen i de tilfælde, hvor der gøres brug af forordningens artikel 20(5), der undtager at visse produkter, der vedrører en forsyningskæde af strategisk eller kritisk betydning for Unionen, kan blive undladt at pålægge en ordre om bortskaffelse af produktet fra den kompetente myndighed, er transparente om eventuelt undtagne produkter og fremlægger begrundelsen derfor.

Kommentar
Erhvervsministeriet bemærker, at alle afgørelser skal offentliggøres på den fælleseuropæiske portal mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde, uanset om disse er undtaget et påbud om bortskaffelse af produktet.