



DEN EUROPÆISKE UNIONS
HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT
FOR UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 5.3.2014
JOIN(2014) 8 final

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Ansvarlig tilvejebringelse af mineraler med oprindelse i konfliktramte områder og
højrisikoområder**

Hen imod en integreret EU-strategi

INDLEDNING

Den internationale handel med mineraler fra verdens ustabile områder kan bidrage til intensivering og fortsættelse af voldelige konflikter. Selv om handelen ikke er den grundlæggende årsag til konflikterne, kan den give et betydeligt finansielt bidrag til de væbnede grupper, så de kan opretholde deres kampstyrke med alvorlige følger for de millioner af mennesker, som er ofre for voldudøvelsen.

Dette problem er mest presserende i Afrika, især i De Store Søers Område. Heidelberg-instituttet¹ oplyser, at der i omtrent 20 % af de næsten 400 konflikter, som instituttet har registreret, findes en kombination af naturressourcer og konflikt: Ressourcerelaterede konflikter er for øjeblikket mest udbredte i Afrika (27 tilfælde) og Nord-, Syd- og Mellemamerika (21 tilfælde), men mindre udbredte i Asien og Oceanien (11 tilfælde), Mellemøsten og Maghreb (7 tilfælde) og Europa (4 tilfælde). Den overordnede situation på verdensplan er ikke statisk, og der er stadig risiko for mere alvorlige og nye konflikter, hvor naturressourcer spiller en rolle.

Det er en kompleks udfordring at bryde forbindelsen mellem mineraludvinding og konflikt. Først må man identificere de vigtigste og mest umiddelbare årsager til problemerne samt de udløsende faktorer for konflikten, den strukturelle usikkerhed og konfliktens dynamik samt de forskellige indblandede aktørers rolle. I de foreslåede løsninger skal der tages hensyn til forhold, som fører til den ustabile situation, f.eks. svag regeringsførelse, mangel på sikkerhed, manglende evne til at sikre retsstaten, fattigdom, mangel på tjenesteydelser og infrastruktur, rodfæstet korruption og vedvarende politiske konflikter og ejendomstvister, og der skal iværksættes en lang række tiltag – lokale, internationale, politiske, handels- og uddannelsesmæssige, hvoraf mange allerede er undervejs.

Ethvert nyt handelsrelateret EU-tiltag på dette område skal indgå i en større sammenhæng og supplere EU's udenrigspolitik og initiativer på udviklingsområdet. Der skal ligeledes tages hensyn til EU-virksomhedernes situation og EU's politikker over for disse.

I denne fælles meddelelse fra Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant fremlægges en række initiativer, som afspejler disse overvejelser. Meddelelsen er baseret på den anskuelse, at ansvarlig adfærd i virksomheder, som opererer i konfliktramte områder eller højrisikoområder, kan spille en vigtig og positiv samfundsøkonomisk rolle i de berørte områder. Den bygger videre på meddelelserne fra 2011 og 2012², hvori Kommissionen redegjorde for sin intention om at undersøge, hvordan man kan forbedre gennemsigtigheden, herunder due diligence-praksisser, i hele forsyningskæden i situationer, hvor indtægter fra udvindingsindustrien anvendes til finansiering af krigsførelse eller interne konflikter i ressourcerige udviklingslande.

Denne meddelelse ledsager Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et EU-system for selvcertificering af due diligence-praksis i forsyningskæden

¹ *Conflict Barometer*, Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2012.

² KOM(2011) 25 endelig og KOM(2012) 22 endelig.

for ansvarlige importører af tin, tantal, wolfram og deres malme samt guld³ med oprindelse i konfliktramte områder og højrisikoområder⁴. I meddelelsen redegøres der for ledsageforanstaltninger, som vil styrke forordningens virkning, og for en integreret EU-strategi, der er baseret på en offentlig høring, møder med interesseparter og en konsekvensanalyse, som blev gennemført i 2013⁵.

Den integrerede strategi, som præsenteres i denne meddelelse, tager fat på tre vigtige spørgsmål: begrænsning af væbnede gruppers muligheder for at handle med tin, tantal, wolfram og guld i konfliktramte områder, forbedring af EU-operatørers muligheder – særligt længere fremme i forsyningskæden – for at overholde eksisterende due diligence-krav og mindske af de forvridninger på det globale marked for de ovennævnte fire mineraler med oprindelse i konfliktramte områder og højrisikoområder, som for øjeblikket forekommer i De Store Søers Område.

1. BAGGRUND

1.1 Naturressourcer som en drivkraft for udvikling

Mineraludvindingsindustrien har mulighed for at bidrage betragteligt til økonomisk udvikling rundt omkring i verden. FN's organisation for industriel udvikling fastslår⁶, at mineindustrien tegner sig for 24 % af Afrikas BNP og for henholdsvis 9,9 % og 20,4 % af BNP i Latinamerika og Asien. Afrika⁷ alene rummer 30 % af verdens mineralforekomster, og en endnu større andel af verdens guld, platin, diamanter og mangan. Lande i Asien og Stillehavsområdet er de vigtigste producenter af wolfram, nikkel, kobber, tin og jernmalm og er hjemsted for en betydelig del af verdens metalsmelterier. Mineraleksporten giver også store økonomiske gevinster i Latinamerika⁸, især i Bolivia, Colombia og Peru og for nylig også i Guatemala.

Mange lande, som råder over enorme naturressourcer, scorer imidlertid lavt på FN's indeks over menneskelig udvikling. En forklaring kan være, at ressourceudvinding indebærer en række risici og udfordringer for udvikling, bl.a. på grund af øget eksponering for korruption, en tendens til eksport af ressourcerne, som fortrænger økonomiske aktiviteter med højere værditilvækst, og store miljøskader. Ressourceudvinding forbindes ofte med konflikt og ustabilitet, hvilket er emnet for denne meddelelse.

³ To fremtrædende internationale due diligence-instrumenter omfatter disse fire mineraler, se desuden afsnit 1.2.

⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et EU-system for selvcertificering af due diligence-praksis i forsyningskæden for ansvarlige importører af tin, tantal, wolfram og deres malme samt guld med oprindelse i konfliktramte områder og højrisikoområder.

⁵ Kommissionens arbejdsdokument, resumé af konsekvensanalysen, *ledsagedokument til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et EU-system for selvcertificering af due diligence-praksis i forsyningskæden for ansvarlige importører af tin, tantal, wolfram og deres malme samt guld med oprindelse i konfliktramte områder og højrisikoområder*.

⁶ *World Statistics on Mining and Utilities 2010* – data om mineindustrien 2007.

⁷ *Africa Progress Report 2013*.

⁸ I 2012 tegnede minesektoren i Bolivia sig for 7,3 % af BNP og 27,8 % af den samlede eksport og i Colombia for 2,4 % af BNP og 17,1 % af den samlede eksport. I 2011 tegnede den sig for 14,5 % af BNP og 59 % af den samlede eksport.

Behovet for at mindske nogle af disse risici ved at styrke forvaltningen af naturressourcer er i dag erkendt på verdensplan. Tre fremtrædende eksempler, som EU støtter, vedrører diamanter, finansiel åbenhed i udvindingssektoren og truede plante- og dyrearter, herunder træ:

- I 2000 vedtog FN's Generalforsamling med enstemmig opbakning en resolution, som fordømmer den rolle, diamanter spiller i finansieringen af konflikter, og støtter oprettelsen af en global certificeringsordning, som skal føre til Kimberley-processens certificeringsordning. EU gennemfører ordningen ved forordning (EF) nr. 2368/2002.
- På verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i 2002 blev gennemsigthedsinitiativet for udvindingsindustrien (EITI) lanceret for at mindske korrupsion ved at tilskynde til offentliggørelse af virksomheders betalinger til myndighederne i forbindelse med udvinding af naturressourcer. EU-direktiv 2013/34/EU indeholder bestemmelser for fremme af finansiel åbenhed i udvindings- og skovindustrien.
- EU har i overensstemmelse med FN's konvention om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES) fra 1973 vedtaget forordning (EU) nr. 995/2010, som kræver, at alle operatører, der bringer træ og træprodukter i omsætning på EU-markedet, skal anvende en due diligence-ordning for at standse ulovlig skovhugst.

Erfaringerne fra disse områder kan bruges i forbindelse med udviklingen af en integreret EU-strategi for fremme af ansvarlig tilvejebringelse af mineraler fra konfliktområder. Gennem due diligence-ordninger kan virksomhederne sikre, at de respekterer menneskerettighederne og ikke bidrager til konflikt⁹ og samtidig bidrage til en bedre forvaltning i udvindingssektoren. Due diligence-ordninger skal imidlertid fremmes på en måde, som ikke hindrer lovlige mineaktiviteter og relateret handel i konfliktramte områder og højrisikoområder.

1.2 Eksisterende internationale initiativer for ansvarlig tilvejebringelse

I de opdaterede retningslinjer for multinationale selskaber fra OECD¹⁰ henvises der til begrebet *ansvarlig tilvejebringelse*, som også er i overensstemmelse med målene for FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder¹¹. Begge sigter mod at tilskynde virksomheder til gennem en fortløbende proces, som kaldes due diligence-ordninger, at sikre – både proaktivt og reaktivt – at deres kommercielle aktiviteter ikke bidrager til konflikter og har negative konsekvenser.

Fra højeste internationale plan, i FN's Sikkerhedsråds resolution 1952 (2010) - som især er rettet til Den Demokratiske Republik Congo (DRC) og nabolandene i De Store Søers Område - er der blevet opfordret til indførelse af due diligence-praksisser i forvaltning af forsyningskæden. G8-lederne gav i juni 2013 udtryk for deres vilje¹² til at øge gennemsigtheden i udvindingsindustrien og støtte ansvarlig tilvejebringelse af konfliktfrie

⁹ OECD (2013), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from conflict-Affected and High-Risk Areas: Second Edition*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185050-en>, side 8.

¹⁰ OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD 2011-udgave.

¹¹ Guiding Principles on Business and Human Rights, FN's højkommisærers menneskerettighedskontor, New York og Genève 2011.

¹² Kommuniké fra G8-ledernes topmøde i Lough Erne, paragraf 40, 18. juni 2013.

minerale fra konfliktramte områder. G8 har også annonceret partnerskaber med Burkina Faso, Colombia, Ghana, Guinea, Mongoliet, Myanmar/Burma, Peru og Tanzania, som vil betyde øget samarbejde om forvaltning af naturressourcer ved at støtte politiske reformer i disse lande.

EU deltager aktivt i et OECD-initiativ om konfliktminerale – due diligence-retningslinjer¹³ - og har ved mødet i OECD's ministerråd i maj 2011 givet tilsagn om at fremme overholdelsen heraf. Retningslinjerne sigter mod at hjælpe virksomheder med at respektere menneskerettighederne og undgå at bidrage til konflikter gennem deres tilvejebringelse af tin, tantal, wolfram og guld. Det er en global aftale, som etablerer en proces, hvorved virksomhederne frivilligt kan gennemføre et kontrol- og gennemsigtighedssystem vedrørende mineralforsyningskæden: indsamling og videregivelse af oplysninger til de nærmeste købere om bl.a. oprindelsesminen, handelsruter og -betingelser, så man kan identificere, vurdere og reagere på risici i forsyningskæden. Der kræves en uafhængig tredjepartsaudit i bestemte led af forsyningskæden. Virksomhederne skal hvert år offentliggøre en rapport om deres politik og praksisser for at skabe tillid i offentligheden til de foranstaltninger, som de har truffet.

I 2010 vedtog USA Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act – Dodd-Frank-loven. Ved paragraf 1502 heri indføres der åbenhed i forsyningskæden, idet det kræves, at virksomheder, som er børsnoterede i USA, og som anvender "konfliktminerale"¹⁴ i deres produktionsproces, skal afgive en erklæring om oprindelsen af sådanne minerale og udvise passende omhu. Bestemmelserne i paragraf 1502 finder anvendelse fra den 31. maj 2014, og inden den dato skal de berørte virksomheder fremsende deres første årlige rapporter til US Securities and Exchange Commission. Selv om lovgivningens formelle anvendelsesområde er begrænset til virksomheder, der er registreret i USA, har den betydelige virkninger andre steder i verden, bl.a. i EU, først og fremmest på grund af de globale forsyningskæder, eftersom leverandørerne til de amerikanske virksomheder anmodes om at bidrage med due diligence-oplysninger.

I 2010 opfordrede stats- og regeringslederne fra landene i De Store Søers Område under den internationale konference om De Store Søers Område (ICGLR) til at bekæmpe ulovlig udvinding af naturressourcer og godkendte et regionalt initiativ om naturressourcer og seks hertil knyttede målrettede instrumenter, nemlig: vedtagelse af en regional certificeringsordning, harmonisering af de nationale lovgivninger, en regional database over mineralstrømme, formalisering af den ikke-industrielle minesektor, fremme af EITI og indførelse af en mekanisme til rapportering af uregelmæssigheder. Det regionale initiativ har i 2012 ført til vedtagelse af lovgivning i DRC og Rwanda, som indfører due diligence-krav til operatørerne i disse lande på grundlag af OECD's due diligence-retningslinjer. Andre lande i De Store Søers Område er ligeledes begyndt at gennemføre ICGLR-rammen.

Disse tre initiativer har skabt grundlag for og stimuleret til yderligere udvikling af mere specifikke offentlige og private initiativer. Det drejer sig bl.a. om det internationale forskningsinstitut om tin, initiativet om forsyningskæden for tin, initiativet om certificerede handelskæder, programmet for konfliktfrie smelterier, analytiske fingeraftryk, Solutions for Hope, initiativet om konfliktfri tin, den offentlig-private alliance for ansvarlig handel med

¹³ OECD (2013), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-affected and High-risk Areas: Second Edition*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185050-en>.

¹⁴ Defineret i loven som tin, tantal, wolfram eller guld med oprindelse i DRC eller et naboland.

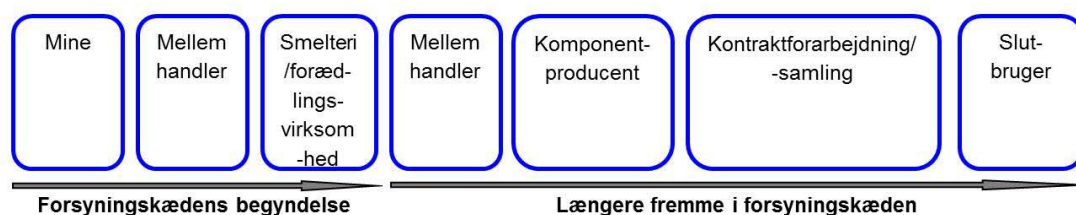
mineraller, PROMINES, initiativet om handelscentre, World Gold Council's standarder for konfliktfrit guld, London Bullion Market Association's vareleveringsliste og Responsible Jewellery Council's praksisser og standarder¹⁵.

1.3 EU-virksomhedernes driftsmiljø

Figur 1 viser en forenklet fremstilling af forsyningskæden for mineraler og metaller. Aktiviteter først i kæden omfatter udvinding, handel og smeltning, som udføres i producentlandet. For de fleste konfliktramte lande finder smeltningen sted i et tredjeland. Aktiviteter længere fremme i kæden omfatter handel, videre forarbejdning og samling til færdige produkter, som sælges til forbrugere. En lang række industrielle sektorer handler med eller forarbejder tin, tantal, wolfram og guld, bl.a. automobil-, elektronik-, luftfarts-, emballage-, bygge- og belysningssektoren samt sektoren for fremstilling af maskiner og værktøj til industriel anvendelse og smykker. Dette omfatter potentielt 880 000 EU-virksomheder, hvoraf de fleste er små og mellemstore virksomheder. I konsekvensanalysen, som blev gennemført i forbindelse med forordningen, blev det anslået, at omtrent 300 EU-forhandlere og omkring 20 smelterier/forædlingsvirksomheder importerer malme og metaller afledt af de fire mineraler, og mere end 100 komponentforarbejdere i EU importerer afledte metaller. På verdensplan er der omkring 140 guldforædlingsvirksomheder og 280 smelterier, som forarbejder de tre andre mineraler.

Figur 1

Forenklet fremstilling af forsyningskæden



Der er fortsat efterspørgsel efter mineraler fra konfliktområder fra smelterier/forædlingsvirksomheder. Disse operatører har gode muligheder for at identificere de indkøbte mineralers oprindelse. De befinder sig på det sidste led i forsyningskæden, hvorfra det stadig er teknisk muligt at spore mineralernes oprindelse og udvise en ansvarlig leverandøradfærd i producentlandene. I de eksisterende due diligence-initiativer erkendes betydningen af samarbejde med ansvarlige smelterier. På baggrund af Europa-Kommissionens egne undersøgelser kan det fastslås, at kun 16 % af smelterierne på verdensplan og 18 % af EU's tin-, tantal- og wolframsmelterier udviser passende omhu. Omkring 40 % af verdens guldforædlingsvirksomheder og 89 % af EU's guldforædlingsvirksomheder deltager i due diligence-ordninger¹⁶.

¹⁵ *Conflict minerals - an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures*. Öko-Institut e.V. Freiburg, august 2013, kapitel 6.

¹⁶ Oplysningerne om guld stammer fra London Bullion Market Association, hvis medlemmer i de fleste tilfælde udviser passende omhu. Det anslås, at 50 forædlingsvirksomheder på verdensplan ikke er medlem af denne Association.

Selv om OECD's due diligence-retningslinjer etablerer en handlingsramme, er de aktuelle bestræbelser fragmenterede og interesserede virksomheder har få incitamenter til at handle i henhold til disse. Halvdelen af respondenterne længere fremme i kæden, som deltog i den offentlige høring, gav udtryk for deres interesse i at tilvejebringe råstoffer på en ansvarlig måde og udvise passende omhu i deres forsyningskæde – eller de var lovligt forpligtet hertil, hovedsagelig på grund af Dodd-Frank-loven. Ikke-lovgivningsmæssige incitamenter til overholdelse omfatter politikker for virksomhedernes sociale ansvar, imagepleje og forbrugerefterspørgsel.

En undersøgelse fra 2013¹⁷ viser, at due diligence-praksisser ikke er særlig udbredt i EU. Kun 12 % af de virksomheder, der er børsnoteret i EU, og som ikke er direkte underlagt amerikansk lovgivning, henviser til konfliktminerale på deres websteder. Dette skyldes bl.a., at OECD's due diligence-retningslinjer, Dodd-Frank-loven og ICGLR-rammen er ganske nye, men også at EU-virksomhederne står over for mange udfordringer i forbindelse med gennemførelsen (f.eks. lange forsyningskæder, forskellige operatører, manglende kendskab). 150 000-200 000 EU-virksomheder - hovedsagelig operatører længere fremme i kæden - er imidlertid involveret i forsyningskæden for de 6 000 berørte virksomheder, der er registreret i USA.

I det særlige tilfælde med De Store Søers Område er der behov for yderligere kapacitetsopbygning i regionen for at sikre en vellykket gennemførelse af ICGLR-rammen. Yderligere udfordringer er især forbundet med overholdelse af Dodd-Frank-loven. Der er tegn på, at denne lov har virket som en hindring for tilvejebringelse af mineraler fra De Store Søers Område, uanset om mineralerne er udvundet på lovlig vis eller ej¹⁸. Nogle af de berørte virksomheder har fulgt en strategi uden risici og tilvejebringer deres råstoffer fra miner uden for regionen eller endda uden for Afrika. De resterende "konfliktfrie" mineraler har svært ved at nå markedet i USA og EU og handles ofte til priser, der ligger under markedsprisen. Den udeblevne handel indebærer tab af en stor del af livsgrundlaget for lokalbefolkningen i en situation, hvor der er få alternative beskæftigelsesmuligheder, navnlig når det gælder ikke-industriel minedrift i lille målestok.

En integreret EU-strategi for fremme af ansvarlig tilvejebringelse skal bygge videre på eksisterende initiativer og støtte udbredelsen af OECD's due diligence-retningslinjer. Den bør stimulere en bedre overholdelse hos smelterierne, også uden for EU, og lette en mere gnidningsløs udveksling af due diligence-oplysninger fremad i forsyningskæden til relativt lave omkostninger¹⁹.

1.4 Eksisterende udviklingsmæssige og andre politiske, herunder udenrigspolitiske, tiltag fra EU's side

¹⁷ *Conflict due diligence by European Companies*, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen, oktober 2013.

¹⁸ *Conflict minerals - an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures*. Öko-Institut e.V. Freiburg, august 2013, side 27.

¹⁹ Se fodnote 5. Kommissionens arbejdsdokument i bilag III indeholder en ekstern undersøgelse om vurderingen af omkostningerne ved overholdelse af due diligence-ordninger og fordelene herved og afledte virkninger for udvalgte operatører i forbindelse med ansvarlig tilvejebringelse af udvalgte mineraler (tin, tantal, wolfram og guld). De vigtigste resultater af den rundspørge hos de berørte industrier, som blev udført i forbindelse med denne undersøgelse, er, at de fleste respondenter konstaterer relativt lave omkostninger til overholdelse af due diligence-ordninger og opfyldelse af indberetningsforpligtelser. Udgifterne anslås af de fleste til 13 500 EUR til den indledende indsats (74 %) og 2 700 EUR til den efterfølgende indsats (63,8 %).

At bryde forbindelsen mellem ressourceudvinding og konflikt forudsætter en kompleks strategi, som tager fat om problemets grundlæggende årsager: konflikt, svag regeringsførelse og mangel på udvikling. At tackle disse problemer er en del af EU's foranstaltninger udadtil, og det specifikke mål med EU's strategi er at støtte udviklingslandene i deres bestræbelser på at udrydde fattigdom, som det fremgår af meddelelsen fra 2011 "En dagsorden for forandring"²⁰. Dagsordenen fokuserer både på god regeringsførelse og menneskerettigheder og på inklusiv økonomisk vækst. Den fremmer også fælles aktioner ikke blot med EU's udviklingspartnere – regeringerne i udviklingslandene – men også med den private sektor samt internationale organisationer som f.eks. FN. EU retter især opmærksomheden mod civilsamfundets rolle, styrkelse af lokalsamfundenes indflydelse og gennemsigtig og ansvarlig beslutningstagning i forbindelse med gennemførelsen af dagsordenen.

Et andet relevant initiativ er partnerskabet mellem EU og FN om jord, naturressourcer og konfliktbekæmpelse²¹ fra 2008, som støttes af EU gennem stabilitetsinstrumentet, og hvorved der gives fælles bistand til tredjelande med henblik på at forebygge og håndtere konflikter, der er relateret til naturressourcer. Gennem dette partnerskab fremmer EU en FN-strategi på tværs af agenturer i denne sektor i overensstemmelse med rapporten fra FN's Generalsekretær "*Report on Peacebuilding in the Aftermath of Conflict*" (2012).

EU har en sammenhængende og integreret strategi for Den Europæiske Unions adgang til råstoffer. Råstofinitiativet²² og det europæiske innovationspartnerskab om råstoffer²³ er omfattende EU-politikker, som vedrører bæredygtig adgang til råstoffer og også behandler regeringsførelse, infrastruktur og kvalifikationer i tredjelande.

Gennem EU's strategi for virksomhedernes sociale ansvar²⁴ fremmer Kommissionen ansvarlig adfærd i erhvervslivet, især for så vidt angår overholdelse af internationalt anerkendte principper og retningslinjer for virksomhedernes sociale ansvar, f.eks. OECD's retningslinjer for multinationale selskaber og FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder.

I 2013 offentliggjorde EU retningslinjer for gennemførelsen af FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder i tre erhvervssektorer, bl.a. i IKT- og olie- og gassektoren²⁵.

Under EU's udenrigspolitik er der flere relevante regionale tiltag på vej:

Afrikas resourcedilemma blev erkendt i den fælles Afrika/EU-strategi fra 2007, som udpeger bedste praksis i forbindelse med naturressourcer som et vigtigt mål for samarbejdet.

EU støtter den afrikanske vision for minesektoren, som blev vedtaget af Den Afrikanske Union i 2009, for at sikre en gennemsigtig, retfærdig og optimal udnyttelse af

²⁰ KOM(2011) 637 endelig.

²¹ <http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/index.shtml>

²² KOM(2008) 699 endelig.

²³ COM(2012) 82 final.

²⁴ KOM(2011) 681 endelig.

²⁵ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/humanrights/index_en.htm

mineralressourcerne og dens gennemførelsesorgan Det afrikanske udviklingscenter for mineraler. EU udvider støtten til andre fælles aktioner, bl.a. Den afrikanske facilitet for juridisk bistand, som bistår de afrikanske regeringer i forbindelse med forhandlinger om komplekse kontrakter med den private sektor og dermed styrker disse transaktioners bæredygtighed og integration. Samarbejde i forbindelse med geologiske undersøgelser vil blive støttet under EU's nye panafrikanske program. EU støtter desuden gennemførelsen i regionen af globale initiativer for ansvarlig tilvejebringelse vedrørende konfliktdiamanter, gennemsigtighed og træprodukter (KPCS, EITI, CITES).

Derudover har EU iværksat mere specifikke tiltag for De Store Søers Område. I juni 2013 vedtog Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant en fælles meddelelse om en strategisk ramme for De Store Søers Område²⁶, hvorved der fastsættes en koordineret og omfattende EU-strategi på regionalt, nationalt og lokalt plan for de forskellige årsager til krisen.

I den forbindelse har EU fremsat politikforslag for at bryde forbindelsen mellem udvinding af og handel med naturlige mineralforekomster og konflikten og den ustabile situation i De Store Søers Område. EU støtter desuden ICGLR's regionale initiativ om naturressourcer og OECD's program for gennemførelse af due diligence-retningslinjerne gennem midler fra stabilitetsinstrumentet. I fremtiden kan det overvejes at støtte grænseoverskridende projekter, bl.a. vedrørende grænse- og toldforvaltning.

I flere lande i Asien og Stillehavsområdet arbejder EU med ressourcerelaterede spørgsmål ved at fremme tilslutning til EITI, og der kan konstateres en opmuntrende øget deltagelse (deltagerlande: Mongoliet og Østtimor; kandidatlande: Afghanistan, Indonesien og Salomonøerne; Myanmar/Burma og Papua Ny Guinea har meddelt deres ønske om at anvende EITI, og Filippinerne har ansøgt om at blive kandidatland). Omkring 65 % af verdens kendte tin-, tantal- og wolframsmelterier ligger i Asien i lande som Kina (73), Malaysia (5) og Indonesien (34). Disse lande vil desuden på grund af deres økonomiske udvikling og tilsvarende behov for tilvejebringelse af råstoffer være prioriterede partnere for EU's tiltag.

I Latinamerika har EU og Andespagtlandene indledt en dialog om udvindingsindustrien og ansvarlig tilvejebringelse, som udpeger mulige samarbejdsområder, herunder de bredere samfundsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af mineaktiviteter. Det er et led i EU's foranstaltninger udadtil at finde løsninger på disse spørgsmål. Overholdelse af EITI i regionen er ringe, idet kun Peru opfylder kravene, men interessen for initiativet er stigende, især i Honduras, Guatemala og Colombia.

2. EN INTEGRERET EU-STRATEGI FOR ANSVARLIG TILVEJEBRINGELSE

På denne baggrund er der behov for at arbejde hen imod en integreret EU-strategi for fremme af ansvarlig tilvejebringelse af mineraler fra konfliktramte områder og højrisikoområder. Kommissionens forslag til forordning og en række ledsageforanstaltninger sigter i denne henseende mod at reducere væbnede gruppers muligheder for at handle med tin, tantal, wolfram og guld i konfliktramte områder, at forbedre EU-operatørernes evne – især længere fremme i forsyningskæden – til at overholde eksisterende due diligence-ordninger og begrænse forvridningen af de globale markeder for ovennævnte fire mineraler, som udvindes i konfliktramte områder og højrisikoområder.

²⁶ JOIN(2013) 23 final.

Mere generelt skal EU's integrerede strategi og dens politikker og initiativer vedrørende ansvarlig tilvejebringelse betragtes som et led i EU's brede og omfattende tilgang til konfliktramte områder og højrisikoområder. Denne omfatter bl.a. konfliktløsning, fred og sikkerhed, respekt for menneskerettighederne, herunder behovet for at bekæmpe menneskehandel, samt god regeringsførelse og retsstatsprincipper og bæredygtig udvikling. Som eksempler kan nævnes den strategiske ramme for De Store Søers Område vedrørende spørgsmålet om ulovlig udvinding af naturressourcer, men også den strategiske ramme for Afrikas Horn og EU-strategien for sikkerhed og udvikling i Sahel.

2.1 Forslag til forordning om et EU-system for frivillig selvcertificering for ansvarlige EU-importører

Kommissionens forslag til en forordning, som opretter et EU-system for selvcertificering af due diligence-praksis i forsyningskæden for ansvarlige importører af tin, tantal, wolfram og deres malme samt guld, sigter mod at støtte EU-virksomheder, som udviser passende omhu, for at mindske risikoen for at finansiere væbnede grupper. Det sigter også mod en ansvarlig tilvejebringelse fra konflikt- og højrisikoområder for at øge omfanget af den lovlige handel med disse mineraler. EU-strategien vil målrette due diligence-kravene mod operatører længere tilbage i forsyningskæden og lette den fremadrettede overførsel af informationer af høj kvalitet samt bedste praksis. I overensstemmelse med det vigtigste budskab fra respondenterne i den offentlige høring er strategien udformet, så der tages hensyn til den globale karakter af de komplekse forsyningskæder, og den er baseret på og støtter udbredelsen af OECD's due diligence-retningslinjer. Under hensyntagen hertil er det geografiske anvendelsesområde for både forordningen og ledsageforanstaltningerne globalt, og aktiviteterne er først og fremmest procesorienterede.

På et praktisk plan indfører forslaget til forordning et frivilligt selvcertificeringssystem for importører, som ønsker at importere et af de fire mineraler eller metaller til EU på en ansvarlig måde. Importører, som vælger dette, skal gennemføre OECD's due diligence-retningslinjer, opnå auditgaranti og fremlægge oplysninger for medlemsstaternes kompetente myndigheder. På grundlag af disse oplysninger vil EU efter høring af OECD årligt opstille en liste over smelterier og forædlingsvirksomheder, der betragtes som ansvarlige leverandører. Dette vil sikre en øget synlighed og stimulere til mere offentlig ansvarlighed. Listen vil desuden præcist identificere, hvilke smelterier/forædlingsvirksomheder der tilvejebringer råstoffer fra konfliktområder på en ansvarlig måde, og således give incitamenter til lovlig handel. Ordningen vil blive evalueret efter tre år eller tidligere, hvis der foreligger tilstrækkelige oplysninger, og resultaterne vil blive anvendt af beslutningstagere til at udforme en fremtidig EU-strategi og eventuel ændring af lovrammen, som, hvis det på grundlag af en ny konsekvensanalyse viser sig hensigtsmæssigt, vil gøre den obligatorisk.

2.2 EU's ledsageforanstaltninger for fremme af ansvarlig tilvejebringelse

Følgende ledsageforanstaltninger forventes iværksat for at tilskynde yderligere til en ansvarlig tilvejebringelse af mineraler.

Incitamenter til fremme af ansvarlig tilvejebringelse

Kommissionen opfordrer EU-virksomheder til at anvende deres markedsposition til at fremme ansvarlig tilvejebringelse. Følgende foranstaltninger giver dem incitamenter til at gøre dette.

- Fremme af ansvarlig praksis hos smelterier og forædlingsvirksomheder**
 EU har ydet finansiel støtte til gennemførelsen af OECD's due diligence-retningslinjer siden januar 2014 og vil fortsat yde støtte gennem stabilitetsinstrumentet. Støtten vil fokusere på kapacitetsopbygning og opsøgende arbejde og er rettet mod offentlige myndigheder, den private sektor og civilsamfundsorganisationer, som er involveret i forsyningskæden af mineraler fra konfliktramte områder og højrisikoområder. Kommissionen vil desuden vurdere, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at yde finansiel støtte til OECD eller andre organer i forbindelse med programmer for fremme af gennemsigtighed og due diligence-praksisser i smelterier/forædlingsvirksomheder i og uden for EU.
- Finansieringsmuligheder for SMV'er til deltagelse i den frivillige certificeringsordning**
 Kommissionen vil undersøge finansieringsmulighederne for at fremme EU-importørernes anvendelse af den fremtidige frivillige certificeringsordning. Finansieringen hertil vil blive fundet inden for programmet for virksomheders konkurrenceevne og SMV'er (Cosme)²⁷, som blev vedtaget den 5. december 2013.
- Incitamenter i forbindelse med offentlige indkøb**
 Kommissionen vil fremme anvendelsen af certifikatet for ansvarlige importører og listen over ansvarlige smelterier/forædlingsvirksomheder gennem præstationsbestemmelser i Europa-Kommissionens egne offentlige indkøbskontrakter. Produkter, som indkøbes i forbindelse med offentlige indkøb, og som indeholder tin, tantal, wolfram og/eller guld, skal derfor overholde OECD's due diligence-retningslinjer eller tilsvarende due diligence-ordninger for at opfylde de kontraktlige forpligtelser.
- Udnyttelse af forbindelser mellem myndigheder og virksomheder til fremme af anvendelsen af EU-certifikatet for ansvarlige importører**
 For at fremme certificeringsproceduren, som oprettes i henhold til forordningsforslaget, vil Kommissionen opfordre de nationale kontaktpunkter, som er etableret efter OECD's retningslinjer for multinationale selskaber, og andre relevante netværk til at bidrage til udbredelse af kendskabet til denne procedure. Enterprise Europe Network (EEN) – et erhvervsfremmenetværk, der leverer støttetjenester til europæiske virksomheder – kan øge kendskabet blandt EU-operatørerne til den integrerede EU-strategi og oplyse om betydningen af due diligence-praksis og konsekvenserne af uansvarlig tilvejebringelse fra konfliktområder.
- Hensigtserklæringer – tilsagn fra industrien**
 Erhvervsoperatører i EU har ved den offentlige høring, i holdningsdokumenter og undersøgelser givet udtryk for deres vilje til at øge deres engagement i ansvarlig

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1287/2013 af 11. december 2013 om et program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (Cosme) (2014-2020) og om ophævelse af afgørelse nr. 1639/2006/EF – Cosme-programmet iværksætter foranstaltninger, som sigter på at lette SMV'ers adgang til markederne inden for og uden for Unionen, bl.a. gennem tilvejebringelse af information om eksisterende hindringer for markedsadgang og forretningsmuligheder, offentlige udbud og toldprocedurer, og forbedring af støttetjenester i forbindelse med standarder og intellektuelle ejendomsrettigheder.

tilvejebringelse af mineraler fra konfliktramte områder og højrisikoområder. EU vil gøre en indsats for at sætte fokus på virksomheder, som afgiver hensigtserklæringer, hvorved de tilkendegiver relevante tilsagn.

Politisk dialog med tredjelande og andre interesseparter

- **Styrkelse af den eksisterende politiske dialog**

EU vil bruge sin politiske, udviklings-, handels- og sikkerhedsrelaterede dialog og kontakter med regeringerne i minelande, producentlande og lande, der forarbejder og forbruger de nævnte mineraler, til i højere grad at udvikle en fælles forståelse – på nationalt og regionalt plan – af behovene, udfordringerne og mulighederne for en konfliktfri og ansvarlig udvinding af mineraler. EU vil f.eks. behandle ansvarlig tilvejebringelse og dens bidrag til en bæredygtig udvikling i sin dialog med landene i Sydamerika og Caribien ved især at rette opmærksomheden mod udfordringerne i forbindelse med udviklingen af en bæredygtig ikke-industriel og uformel minedrift. Det vil blive forsøgt at opnå supplerende tilsagn fra den private sektor og civilsamfundet, navnlig i producentlandene.

- **Opsøgende arbejde i smelteriernes hjemlande**

EU vil samarbejde med de lande, hvor størstedelen af verdens smelterier/forædlingsvirksomheder er beliggende, især Kina, Malaysia, Indonesien, Thailand og Rusland, for at fremme sin integrerede strategi for ansvarlig tilvejebringelse og for at sikre, at virksomheder uden for EU tilvejebringer råstoffer på en ansvarlig måde. EU vil i 2015 afholde en international konference om ansvarlig tilvejebringelse af mineraler med oprindelse i konfliktramte områder og højrisikoområder.

- **Et kapitel om ansvarlig tilvejebringelse i råstofdialogerne**

EU vil bruge sine råstofdialoger med bl.a. Kina, Japan og Mongoliet til at fremme den integrerede strategi for ansvarlig tilvejebringelse. Kommissionen har for nylig indledt en ny råstofdialog med Myanmar/Burma. På et mere generelt plan vil Kommissionen og den højtstående repræsentant fortsat sikre en stærk og sammenhængende diplomatisk behandling af råstofspørgsmålet fra EU's side, som tager fat på sammenhængen mellem sikkerhed og udvikling på en koordineret og strategisk måde.

Udviklingssamarbejde med tredjelande

EU vil desuden anvende sine eksisterende samarbejdsrelationer med regeringer i Afrika, Asien, Latinamerika og Caribien til at tackle spørgsmålet om en konfliktfri og ansvarlig mineraludvinding og -markedsføring. De vigtigste indsatsområder, på hvilke EU kan støtte partnerlandene er:

- gennemførelse af OECD's due diligence-retningslinjer i nationale due diligence-ordninger og -lovgivning
- yderligere kapacitetsopbygning med henblik på gennemførelse af nationale due diligence-ordninger
- støtte til dialoger mellem fortalere og politikere i de berørte lande mellem lokale og centrale myndigheder, civilsamfundsorganisationer og erhvervsoperatører
- synliggørelse af de gennemførte tiltag og de opnåede resultater i producentlandene.

EU vil desuden fremme samarbejde mellem lande, der producerer og forbruger mineralerne, bl.a. gennem fælles projekter om f.eks. bæredygtig minedrift og god regeringsførelse, idet der tages hensyn til de særlige forhold ved ikke-industriel minedrift.

En ærlig mægler – råstofdiplomati

EU er rede til at fungere som en ærlig mægler i initiativer med deltagelse af flere interesseparter ved at støtte og tilskynde til en ansvarlig tilvejebringelse og handel mellem parterne. Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten vil indsamle og analysere oplysninger om initiativer med deltagelse af flere interesseparter. Der vil blive taget behørigt hensyn til offentlig-private alliancer.

EU's medlemsstater

Kommissionen og den højtstående repræsentant opfordrer alle EU's medlemsstater til at støtte virksomhedernes bestræbelser på at indføre due diligence-praksis på deres område ved at træffe passende foranstaltninger på nationalt plan. Der kan udvikles supplerende initiativer på området for forbrugerbeskyttelse og mærkning og skabes yderligere incitamenter for virksomhedernes ansvarlige adfærd. Desuden vil Kommissionen tilskynde medlemsstaterne til at fremme udbredelsen af OECD's due diligence-retningslinjer eller tilsvarende ordninger ved at indføre præstationsbestemmelser i de indkøbskontrakter, som undertegnes af de offentlige myndigheder, som det er planlagt i EU's direktiv om offentlige indkøb. Kommissionen vil med dette mål for øje udarbejde anbefalinger og en gennemførelsesvejledning for de anvisningsberretigede i medlemsstaterne.

3. SAMARBEJDE OM EN INTEGRERET EU-STRATEGI

En mere klar EU-ramme, der er baseret på OECD's due diligence-retningslinjer, forventes at bidrage til erhvervsoperatørernes aktuelle bestræbelser på at indføre en hensigtsmæssig due diligence-praksis i EU. Eftersom EU er verdens største marked for mineraler og metaller, bør en større samhørighed i EU bidrage til at stimulere efterspørgslen efter ansvarlig tilvejebringelse og dermed fremme handel med mineraler, som udvindes i overensstemmelse med nationale eller OECD's due diligence-retningslinjer.

En vellykket gennemførelse af dette initiativ afhænger først og fremmest af, om den private sektor i EU, især virksomheder, som importerer tin-, tantal- og wolframmalme eller heraf afledte metaller samt guld, vil opkøbe på en ansvarlig måde. Kommissionen og den højtstående repræsentant anmoder erhvervsoperatørerne i EU om at bakke op om den foreslåede integrerede strategi, bidrage til at styrke dens resultater og videreudvikle strategien.

Kommissionen og den højtstående repræsentant opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at vedtage den integrerede EU-strategi for ansvarlig tilvejebringelse af mineraler.