

Grund- og Nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg – Kommissionens 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.

(KOM (2014) 111 final)

Den 9. april 2014

1. Resumé

Forslaget til forordning lægger op til en frivillig EU-certifikationsordning for ansvarlige importører af en række mineraler fra konfliktramte områder og højrisiko-områder. Forslaget sigter mod at udvikle ansvarlig import som et grundlæggende markedsvilkår i handelen med de pågældende mineraler inden for EU. Med ansvarlig import menes grundig risikostyring (due diligence – fornøden omhu) for at begrænse finansieringen af væbnede styrker og sikkerhedsstyrker i konfliktramte områder og højrisikoområder. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, men vil have visse statsfinansielle konsekvenser i forbindelse med administrationen af den frivillige certifikationsordning. Den ledsagende meddelelse fra Kommissionen og Den Høje Repræsentant for den Fælles Udenrigstjeneste lægger desuden op til en række understøttende foranstaltninger til den nye certifikationsordning.

2. Baggrund

Forordningsforslaget har sin baggrund i en mangeårig international debat om skadevirkningerne af handel med mineraler udvundet i konfliktområder. Debatten har især haft fokus på mineralernes betydning for omfattende menneskerettighedsovertrædelser i langvarige konflikter, f.eks. i De Store Søers Region i det centrale Afrika. Da indsatsen for en forsvarlig tilvejebringelse af konfliktmineraler indgår i EU's overordnede udviklingspolitik og politik for fred og sikkerhed, har Kommissionen og Den Høje Repræsentant ladet forordningsforslaget ledsage af en meddelelse (JOIN (2014) 8 final), der opregner en række supplerende indsatser for ansvarlig tilvejebringelse af de fire mineraler fra konfliktramte områder og højrisiko-områder.

Forslaget blev oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 13. marts 2014. Retsgrundlaget for forordningsforslaget er Artikel 207 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Forslaget skal vedtages af Rådet og Parlamentet efter Traktatens regler om den almindelige lovgivningsprocedure.

Forordningsforslaget bygger på OECD's retningslinjer for "due diligence" (fornøden omhu) i forsyningskæderne for de fire mineraler fra konfliktramte områder og høj-risiko områder og ligger i forlængelse af gældende amerikansk lovgivning inden for det samme felt. I 2010 vedtog

den amerikanske Kongres således the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, der forpligter alle virksomheder, der er børsnoterede i USA, og som anvender ”konfliktminerale”, til at orientere US Securities and Exchange Commission om oprindelsen af disse mineraler og den due diligence, som man har anvendt ved indkøbet af mineralerne. Samme år vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om, at EU burde indføre en lovgivning svarende til den amerikanske, og i en resolution fra februar 2014 har Europa-Parlamentet bekræftet denne holdning. Som svar på Parlamentsbeslutningen fra 2010 fremlagde Kommissionen i meddelelser fra 2011 og 2012 sin intention om at undersøge, hvordan man kunne forbedre gennemsigtigheden i forsyningskæden.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at reducere finansieringen af væbnede grupper og sikkerhedsstyrker gennem indtægter fra mineraludvinding i konfliktramte områder og højrisikoområder. Det er hensigten at begrænse importen fra disse områder til ansvarlige operatører, inkl. udvindingsvirksomheder. Forordningsforslaget skal ses som endnu et skridt – i forlængelse af Dodd-Franks betydning for markedet i Europa - til at etablere ansvarlighed som et grundlæggende markedsvilkår inden for import til EU af de fire nævnte mineraler. Ifølge Kommissionen og den Høje Repræsentant for EU’s fælles udenrigstjenestes fælles meddelelse er mellem 150.000-200.000 europæiske virksomheder i praksis omfattet af Dodd-Frank, ikke mindst som underleverandører til børsnoterede amerikanske virksomheder.

Forslaget er i overensstemmelse med og sigter på at bidrage til EU’s udenrigspolitiske mål og udviklingsstrategi i relation til konfliktramte områder og højrisikoområder. Det understøtter også EU’s politikker for virksomhedernes sociale ansvar, der siden 2012 har taget udgangspunkt i virksomhedernes forpligtelse til at begrænse de potentielt negative konsekvenser, som deres virke kan have på samfundet, herunder menneskerettighedskrænkelser.

Såvel i den amerikanske lovgivning som i de europæiske tiltag forstås ”konfliktminerale” som guld, tin, tantal og wolfram. Dodd-Frank Act er geografisk begrænset til De Store Søers Region, mens det foreliggende forordningsforslag dækker konfliktminerale overalt i verden. Fra Kommissionens side har man fundet det væsentligt at bidrage til G8-ledernes tilsagn fra topmødet i Lough Erne i juni 2013 om at øge gennemsigtigheden i udvindingindustrien som sådan. Samtidig har Kommissionen begrænset sit forslag til importører af de pågældende mineraler og ikke som den amerikanske lovgivning alle børsnoterede virksomheder, der anvender dem. Endelig sigter forslaget til forordning på en frivillig certifikationsordning, hvorimod Dodds-Frank opererer med en obligatorisk rapportering og obligatorisk anvendelse af due diligence.

Kommissionens forslag om at indføre en frivillig i stedet for en obligatorisk ordning er udtryk for en afvejning mellem de umiddelbare fordele ved den førstnævnte type ordning og de

administrative omkostninger, som en sådan ordning må antages at medføre. For at kunne certificere sig selv som en ansvarlig importør skal man kunne godtgøre, at man følger OECD's retningslinjer for due diligence. Det betyder, at man som virksomhed skal etablere et stærkt ledelsessystem, identificere og vurdere risici i sin forsyningskæde, få foretaget uafhængige tredjepartsvurderinger i forsyningskæden og aflægge rapport om sin due diligence-praksis til såvel den kompetente myndighed som opkøbere længere fremme i forsyningskæden. Den pågældende myndighed skal også have oplyst, hvilke smelterier og/eller forædlingsvirksomheder, der har leveret mineraler og metaller til virksomheden.

EU vil efter høring af OECD hvert år offentliggøre en liste over ansvarlige smelterier og forædlingsvirksomheder, som tilvejebringer deres råstoffer i henhold til forordningen.

Udover at administrere de oplysninger om importørernes forsyningskæder, som de kompetente myndigheder modtager, skal myndighederne føre tilsyn med importørerne, herunder foretage kontrolbesøg, og årligt rapportere til Kommissionen om de ansvarlige importører, som myndigheden har kendskab til.

Den fælles meddelelse fra Kommissionen og den Høje Repræsentants for EU's fælles udenrigstjeneste supplerer forordningsforslaget med en række ledsageforanstaltninger, der skal skabe incitament for ansvarlig tilvejebringelse af de pågældende mineraler. Meddelelsen nævner bl.a. finansiel støtte til SMV'er, incitament i forbindelse med offentlige indkøb og styrkelse af den eksisterende politiske dialog med tredjelande.

Tre år efter forordningens ikrafttrædelse foretager Kommissionen en evaluering, herunder af effektivitet og omkostninger.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke. Parlamentet er medlovgiver på forordningen efter reglerne om den almindelige lovgivningsprocedure.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at forslaget henhører under Unionens enekompetence, og at nærhedsprincippet derfor ikke finder anvendelse. Regeringen deler dette synspunkt.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, og beskyttelsesniveauet vil heller ikke blive påvirket af forordningen.

7. Konsekvenser i øvrigt

Den frivillige certifikationsordning vurderes at ville have visse statsfinansielle konsekvenser i form af tilsyn med importører, kontrolbesøg og rapportering til Kommissionen. Konsekvenserne vil afhænge af forslagets endelige udformning, herunder hvor mange danske virksomheder, der vil blive omfattet.

8. Høring

Forordningsforslaget og den fælles meddelelse er sendt i høring med frist til den 28. april.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Da forslaget endnu ikke har været drøftet i detaljer af medlemsstaterne, er det vanskeligt at sige, hvorledes det vil blive modtaget. Der må dog forventes en vis tøven med henvisning til de mulige administrative omkostninger til gennemførelse af ordningen. I lyset af den politiske bevågenhed der er om sagen, er det på den anden side ikke sandsynligt, at der vil være flertal blandt medlemslandene for at svække den foreslåede ordning væsentligt.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at hensyn til stabilisering, udvikling og CSR prioriteres, samtidigt med at legitim og ansvarlig handel med mineraler fra konfliktområder ikke hindres, samt at de administrative byrder for virksomheder begrænses.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.