



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN EN
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 5.3.2014
JOIN(2014) 8 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Het verantwoord betrekken van mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden

Naar een geïntegreerde EU-strategie

INLEIDING

De internationale handel in mineralen uit onstabiele regio's in de wereld kan gewelddadige conflicten aanwakkeren en doen voortduren. Deze handel vormt zelden de kern van het conflict maar biedt gewapende groepen wel aanzienlijke financiële armslag om hun strijd voort te zetten ten koste van miljoenen mensen die bij het geweld betrokken raken.

Het probleem is bijzonder acuut in Afrika (vooral in het gebied van de Grote Meren). Het Heidelberg Institute¹ meldt dat natuurlijke rijkdommen bij ongeveer 20 % van de bijna 400 geregistreerde conflicten een rol spelen (vooral in Afrika (27 conflicten) en Amerika (21 conflicten) maar in mindere mate ook in Azië en Oceanië (11 conflicten), het Midden-Oosten en de Maghreb (7 conflicten) en Europa (4 conflicten)). De algemene situatie in de wereld is niet statisch en er kunnen zich steeds nieuwe conflicten voordoen waarbij natuurlijke rijkdommen een rol spelen.

Het is bijzonder moeilijk het verband tussen de ontginning van mineralen en conflicten te doorbreken. Eerst is het zaak de kern en de directe oorzaken van de problemen op te sporen, de katalysatoren en de dynamiek van de conflicten en structurele problemen te analyseren en inzicht in de rol van de verschillende spelers te krijgen. Bij het zoeken naar oplossingen moet met factoren van instabiliteit rekening worden gehouden (bijvoorbeeld een gebrek aan goed bestuur, de onveiligheid, het onvermogen een rechtsstaat te waarborgen, armoede, het ontbreken van diensten en infrastructuur, endemische corruptie en voortdurende politieke geschillen en landdisputen) en is het belangrijk een brede waaier van maatregelen te nemen (binnenlandse, internationale, politieke, commerciële en onderwijsmaatregelen). Er zijn trouwens al heel wat maatregelen genomen.

Nieuwe handelsgerelateerde maatregelen van de EU moeten in deze ruimere context passen en de initiatieven van de EU op het gebied van buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking aanvullen. Er moet ook rekening worden gehouden met de situatie van EU-bedrijven en het beleid van de EU ten aanzien van bedrijven.

Deze gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger biedt een overzicht van een reeks initiatieven waarbij met deze overwegingen rekening is gehouden. Uitgangspunt is dat ondernemingen die zich in conflict- en hoogrisicogebieden verantwoord gedragen, een diepgaande en positieve sociaaleconomische invloed in de getroffen gebieden kunnen uitoefenen. De mededeling is gebaseerd op twee mededelingen uit respectievelijk 2011 en 2012², waarin de Commissie heeft aangekondigd te zullen nagaan hoe de transparantie – inclusief de passende zorgvuldigheid ("due diligence") – doorheen de toeleveringsketens kan worden verbeterd, wanneer de inkomsten uit winningsindustrieën worden gebruikt om oorlogen of interne conflicten in grondstofrijke ontwikkelingslanden te financieren.

Deze mededeling hoort bij een voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Uniesysteem voor zelfcertificering van passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor verantwoordelijke importeurs van tin,

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

² COM(2011) 25 final en COM(2012) 22 final.

tantaal, wolfrام, de overeenkomstige ertsen, en goud³ uit conflict- en hoogrisicogebieden⁴. De mededeling schetst een aantal begeleidende maatregelen om het effect van de verordening te vergroten, evenals een geïntegreerde Europese strategie, waarbij rekening wordt gehouden met de resultaten van een openbare raadpleging, vergaderingen met belanghebbenden en een effectbeoordeling uit 2013⁵.

De in deze mededeling geschetste geïntegreerde strategie stelt drie belangrijke kwesties aan de orde: gewapende groepen moeten minder gemakkelijk kunnen handelen in tin, tantaal en wolfrام in conflictgebieden; EU-operatoren – vooral downstream in de toeleveringsketen – moeten de bestaande regelingen inzake passende zorgvuldigheid ("due diligence") beter kunnen naleven; en de verstoringen op de wereldmarkt als gevolg van de aanwezigheid van de bovengenoemde vier mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden (bijvoorbeeld het gebied van de Grote Meren) moeten worden tegengegaan.

1. ACHTERGROND

1.1 Natuurlijke rijkdommen als motor voor ontwikkeling

De minerale winningsindustrieën kunnen in aanzienlijke mate bijdragen aan de economische ontwikkeling wereldwijd. Volgens de UN Industrial Development Organisation⁶ is de mijnbouw in Afrika, Latijns-Amerika en Azië goed voor respectievelijk 24 %, 9,9 % en 20,4 % van het bbp. Afrika⁷ alleen is goed voor 30 % van de wereldwijde reserves aan mineralen en voor een nog groter percentage van de goud-, platina-, diamant- en mangaanvoorraden. De Aziatische landen en de landen in de Stille Oceaan behoren tot de belangrijkste producenten van wolfrام-, nikkel-, koper-, tin- en ijzererts en een flink percentage van de metaalsmelterijen wereldwijd bevindt zich op hun grondgebied. De uitvoer van mineralen levert ook in Zuid-Amerika⁸ grote economische voordelen op, vooral in Bolivia, Colombia, Peru en, meer recentelijk, Guatemala.

Veel landen met enorme natuurlijke rijkdommen scoren echter slecht op de UN Human Development Index. Een mogelijke verklaring is dat de winning van grondstoffen een aantal risico's en uitdagingen voor ontwikkeling meebrengt: de corruptie neemt toe, de uitvoer van grondstoffen verdringt economische activiteiten met een grotere meerwaarde en het milieu loopt meer schade op. Bovendien gaat de winning van grondstoffen vaak gepaard met conflicten en instabiliteit (het onderwerp van deze mededeling).

³ Twee toonaangevende internationale instrumenten inzake due diligence hebben betrekking op deze vier mineralen. Zie ook punt 1.2.

⁴ Voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Uniesysteem voor zelfcertificering van passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor verantwoordelijke importeurs van tin, tantaal en wolfrام, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden.

⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie, effectbeoordeling *bij* het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Uniesysteem voor zelfcertificering van passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor verantwoordelijke importeurs van tin, tantaal en wolfrام, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden.

⁶ *World Statistics on Mining and Utilities 2010 – mining output data 2007*.

⁷ *Africa Progress Report 2013*.

⁸ In 2012 was de mijnbouw in Bolivia, Colombia en Peru goed voor respectievelijk 7,3 %, 2,4 % en 14,5 % van het bbp en 27,8 %, 17,1 % en 59 % van de totale uitvoer.

Wereldwijd is het inzicht gegroeid dat een aantal van deze risico's moet worden afgebouwd door de natuurlijke rijkdommen beter te beheren. Drie opmerkelijke en door de EU gesteunde initiatieven houden verband met respectievelijk de diamantsector, de financiële transparantie van winningsindustrieën en de bescherming van bedreigde planten- en diersoorten, waaronder hout:

- In 2000 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties unaniem een resolutie goedgekeurd waarin de rol van diamanten bij de financiering van conflicten wordt veroordeeld en de ontwikkeling van een wereldwijde certificeringsregeling wordt ondersteund. De resolutie heeft geleid tot het Kimberley Process Certification Scheme (KPCS). De EU past deze regeling toe in het kader van Verordening (EG) nr. 2368/2002.
- Op de wereldtop over duurzame ontwikkeling in 2002 is het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) gelanceerd om corruptie bij de ontginning van natuurlijke rijkdommen te bestrijden door betalingen van bedrijven aan overheden openbaar te maken. Richtlijn 2013/34/EU bevat bepalingen om de financiële transparantie in de winnings- en houthakkersindustrie te bevorderen.
- In overeenstemming met het VN-Verdrag van 1973 inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES) heeft de EU Verordening (EU) nr. 995/2010 vastgesteld, waarin van alle marktdeelnemers die houtproducten in de EU op de markt brengen, wordt geëist dat ze de nodige zorgvuldigheid aan den dag leggen om de aanvoer van illegaal gekapt hout te stoppen.

Op basis van de ervaring op deze gebieden kan een geïntegreerde Europese strategie worden ontwikkeld ter bevordering van het verantwoord betrekken van mineralen uit conflictgebieden. Dankzij passende zorgvuldigheid ("due diligence") kunnen bedrijven ervoor zorgen dat zij de mensenrechten naleven, conflicten niet aanwakkeren⁹ en bijdragen aan een beter beheer in de winningsindustrie. De bevordering van passende zorgvuldigheid mag er echter niet toe leiden dat legitieme mijnbouwactiviteiten – en de daarmee verbonden handelsactiviteiten – in conflict- en hoogrisicogebieden worden afgeremd.

1.2 Bestaande internationale initiatieven inzake "responsible sourcing"

In de bijgewerkte OECD Guidelines for Multinational Enterprises¹⁰ wordt verwezen naar het concept *responsible sourcing*, dat strookt met de doelstellingen en beginselen van de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights¹¹. Beide documenten pleiten ervoor dat bedrijven proactief en reactief – via een lopend proces dat bekend staat als passende zorgvuldigheid – verifiëren of hun commerciële activiteiten niet bijdragen aan conflicten en geen schadelijke effecten sorteren.

Op het hoogste internationale niveau pleit Resolutie 1952 (2010) van de VN-Veiligheidsraad, die specifiek betrekking heeft op de Democratische Republiek Congo (DRC) en de buurlanden van de DRC in het gebied van de Grote Meren, voor due diligence bij het beheer

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>, blz. 8.

¹⁰ OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD 2011 edition.

¹¹ Guiding Principles on Business and Human Rights, UN Human Rights Office of the High Commissioner, New York and Geneva 2011.

van de toeleveringsketen. In juni 2013 hebben de G8-leiders¹² zich ertoe verbonden de winningsindustrieën transparanter te maken en het verantwoord betrekken van conflictvrije mineralen uit conflictgebieden te bevorderen. De G8 heeft ook partnerschappen met Burkina Faso, Colombia, Ghana, Guinee, Mongolië, Myanmar/Birma, Peru en Tanzania aangekondigd om de samenwerking rond het beheer van natuurlijke rijkdommen te versterken ter ondersteuning van beleidshervormingen in deze landen.

De EU is actief betrokken bij een OESO-initiatief inzake conflictmineralen – de Due Diligence Guidance¹³ – en heeft zich er tijdens de OESO-Ministerraad van mei 2011 toe verbonden de naleving ervan te bevorderen. Het initiatief wil bedrijven helpen de mensenrechten na te leven en ervoor zorgen dat bedrijven bij het betrekken van tin, tantaal, wolfram en goud geen conflicten aanwakkeren. Het is een wereldwijd initiatief dat bedrijven de mogelijkheid biedt hun toeleveringsketens van mineralen vrijwillig op transparantie te controleren. Er wordt informatie verzameld en aan rechtstreekse kopers bekendgemaakt over onder meer de mijn van herkomst, de handelsroutes en de winningsomstandigheden. Doel is risico's in de toeleveringsketens op te sporen, te evalueren en te verhelpen. Een onafhankelijke audit door een derde is vereist op specifieke punten in de toeleveringsketen. De bedrijven moeten jaarlijks een verslag over hun beleid en hun praktijken publiceren om het publiek vertrouwen in de genomen maatregelen in te boezemen.

In 2010 hebben de Verenigde Staten de Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (de Dodd-Frank Act) goedgekeurd. Section 1502 van de wet gaat over de transparantie van de toeleveringsketens en verplicht in de VS beursgenoteerde bedrijven die "conflictmineralen"¹⁴ bij hun productieprocessen gebruiken, de oorsprong van die mineralen bekend te maken en de nodige "due diligence" te betrachten. De bepalingen van Section 1502 zijn afdwingbaar met ingang van 31 mei 2014: tegen die tijd moeten de betrokken bedrijven hun eerste jaarverslag over conflictmineralen bij de US Securities and Exchange Commission indienen. Hoewel de werkingssfeer van de wet formeel beperkt is tot in de VS genoteerde bedrijven, heeft de wet – voornamelijk als gevolg van wereldwijde toeleveringsketens – aanzienlijke gevolgen in het buitenland (onder meer in de EU): de leveranciers van in de VS genoteerde bedrijven worden immers verzocht informatie over "due diligence" te verstrekken.

In 2010 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de landen in het gebied van de Grote Meren – in het kader van de International Conference for the Great Lakes Region (ICGLR) – toegezegd de illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen te bestrijden en een Regional Initiative on Natural Resources goedgekeurd dat zes specifieke instrumenten omvat: de goedkeuring van een regionaal certificatiemechanisme; de harmonisatie van de nationale wetgevingen; een regionale databank over minerale stromen; de formalisering van de ambachtelijke mijnbouwsector; de bevordering van het EITI; en het opzetten van een mechanisme voor klokkenluiders. Dit regionale initiatief heeft ertoe geleid dat de DRC en Rwanda in 2012 wetten hebben goedgekeurd waarin op basis van de OECD Due Diligence Guidance verplichtingen inzake "due diligence" voor hun operatoren zijn vastgesteld. Andere landen in het gebied van de Grote Meren zijn ook begonnen met de uitvoering van het ICGLR-kader.

¹² G8 Leaders' Lough Erne Summit, Communiqué, Paragraph 40, 18 juni 2013.

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 Gedefinieerd als tin, tantaal, wolfram of goud uit de DRC of een buurland.

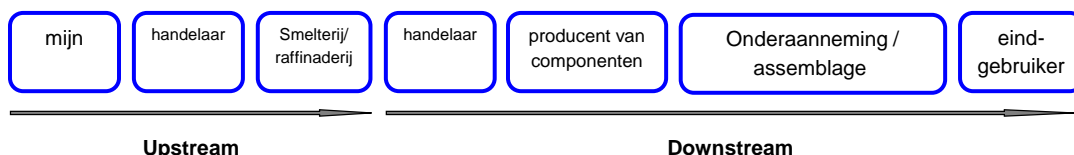
Deze drie initiatieven hebben de verdere ontwikkeling van meer specifieke openbare en particuliere initiatieven bevorderd. De volgende lijst van initiatieven is niet-exhaustief: the International Tin Research Institute Tin Supply Chain Initiative, Certified Trading Chains Initiative, Conflict-Free Smelter Program, Analytical Fingerprint, Solutions for Hope, Conflict-Free Tin Initiative, Public Private Alliance for Responsible Minerals Trade, PROMINES, Trading Centres Initiative, Conflict-Free Gold Standard of the World Gold Council, the London Bullion Market Association's Good Delivery List en de praktijk en normen van de Responsible Jewellery Council.¹⁵

1.3 De omstandigheden waarin EU-bedrijven opereren

Figuur 1 toont een vereenvoudigd schema van een toeleveringsketen voor mineralen en metalen. De upstream-activiteiten (extractie, handel en smelten) worden in het producerende land verricht. In de meeste conflictgebieden vindt het smeltproces plaats in een derde land. Bij de downstream-activiteiten gaat het om handel, verdere verwerking en assemblage tot eindproducten die aan de consumenten worden verkocht. Een groot aantal industriële sectoren verhandelt of verwerkt tin, tantaal, wolfrام en goud (onder meer voor de productie van voertuigen, elektronica, ruimtevaarttechnologie, verpakkingen, bouwmaterialen, verlichtingstechnologie, machines voor industrieel gebruik en juwelen). Hierbij zijn potentieel ongeveer 880 000 ondernemingen in de EU betrokken (voor het merendeel kleine en middelgrote ondernemingen). Uit de effectbeoordeling in het kader van de verordening blijkt dat ongeveer 300 handelaren in de EU en ongeveer 20 smelterijen/raffinaderijen ertsen en metalen die van de vier mineralen zijn afgeleid, invoeren en meer dan 100 EU-producenten van componenten afgeleide metalen importeren. Wereldwijd zijn er ongeveer 140 goudraffinaderijen en 280 smelterijen voor de drie overige mineralen.

Figuur 1

Vereenvoudigde toeleveringsketen



Er is nog steeds vraag van smelterijen en raffinaderijen naar mineralen uit conflictgebieden. Deze bedrijven zijn goed geplaatst om de herkomst van de gekochte mineralen op te sporen. Zij vormen de laatste fase in de toeleveringsketen waar het nog technisch haalbaar is de herkomst van de mineralen te traceren, en zij kunnen de leveranciers in de producerende landen tot verantwoord gedrag aanzetten. De bestaande initiatieven op het gebied van passende zorgvuldigheid erkennen dat het belangrijk is met verantwoordelijke smelterijen samen te werken. Uit onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat slechts 16 % van de smelterijen wereldwijd en 18 % van de smelterijen voor tin, tantaal en wolfrام in de EU passende zorgvuldigheid aan de dag leggen. Ongeveer 40 % van de goudraffinaderijen

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

wereldwijd en 89 % van de goudraffinaderijen in de EU zijn betrokken bij initiatieven op het gebied van due diligence.¹⁶

Hoewel de OECD Due Diligence Guidance een kader voor maatregelen biedt, zijn de inspanningen om de richtsnoeren na te leven versnipperd. Bovendien worden de betrokken ondernemingen slechts in beperkte mate gestimuleerd om maatregelen te nemen. De helft van de downstream-respondenten die aan de openbare raadpleging hebben deelgenomen, gaf blijk van belangstelling – of is vooral door de Dodd-Frank Act wettelijk verplicht – om mineralen verantwoord te betrekken en passende zorgvuldigheid ten aanzien van de toeleveringsketen aan de dag te leggen. Los van wettelijke voorschriften laten ondernemingen zich bij het streven naar due diligence onder meer leiden door maatschappelijk verantwoord ondernemen, het imago van de onderneming en de verlangens van de consument.

Uit een studie uit 2013¹⁷ blijkt dat slechts weinig ondernemingen in de EU passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen aan de dag te leggen. Slechts 12 % van de in de EU beursgenoteerde ondernemingen die niet rechtstreeks onder de wetgeving van de VS vallen, verwijzen op hun websites naar conflictmineralen. Dit komt deels omdat de OECD Due Diligence Guidance, de Dodd-Frank Act en het ICGLR-kader van recente datum zijn, maar ook omdat de ondernemingen uit de EU met problemen bij de uitvoering worden geconfronteerd (door de lengte van de toeleveringsketens, de talrijke operatoren en het gebrek aan voorlichting). 150 000 à 200 000 ondernemingen uit de EU – meestal downstream-operatoren – zijn echter betrokken bij de toeleveringsketens van de 6 000 betrokken ondernemingen die in de VS genoteerd zijn.

Wat het gebied van de Grote Meren betreft, is er behoefte aan verdere capaciteitsopbouw in de regio om de succesvolle uitvoering van het ICGLR-kader te waarborgen. Vooral de naleving van de Dodd-Frank Act vormt een extra uitdaging. Er zijn aanwijzingen dat deze wet het betrekken van mineralen uit het gebied van de Grote Meren heeft ontmoedigd, ongeacht of de mineralen rechtmatig worden gewonnen of niet¹⁸. Sommige bedrijven willen geen enkel risico lopen en betrekken mineralen uit mijnen buiten de regio of zelfs buiten Afrika. De resterende "conflictvrije" mineralen komen nog moeilijk op de VS- of EU-markt en worden vaak verhandeld onder de marktprijs. De teruggang van de handel leidt tot minder lokale werkgelegenheid in een regio met weinig alternatieve arbeidskansen (vooral in het geval van ambachtelijke en kleinschalige mijnbouw).

Een geïntegreerde EU-strategie ter bevordering van het verantwoord betrekken van mineralen moet op bestaande initiatieven voortbouwen en de naleving van de OECD Due Diligence Guidance bevorderen. Het is zaak de smelterijen – niet alleen in de EU maar wereldwijd – te stimuleren de richtsnoeren beter na te leven en de informatie over passende zorgvuldigheid vlotter en tegen relatief lage kosten doorheen de toeleveringsketens te verspreiden¹⁹.

¹⁶ De gegevens over goud zijn ontleend aan de London Bullion Market Association, waarvan de meeste leden passende zorgvuldigheid in acht nemen. Wereldwijd zijn naar schatting 50 raffinaderijen geen lid van de Association.

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

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

¹⁹ Zie voetnoot 5. In het werkdokument van de diensten van de Commissie in bijlage III is een externe studie opgenomen waarin de kosten, de voordelen en de effecten op bepaalde operatoren worden ingeschat van de toepassing van due diligence bij het verantwoord betrekken van bepaalde mineralen (tin, tantaal, wolfram en

1.4 Bestaande maatregelen van de EU op het gebied van buitenlands beleid, ontwikkeling en andere beleidsterreinen

Er is een allesomvattende strategie nodig om het verband tussen grondstofwinning en conflicten te doorbreken en de grondoorzaken van het probleem (conflicten, een zwak bestuur en een gebrek aan ontwikkeling) aan te pakken. De bestrijding van deze problemen maakt deel uit van het buitenlands beleid van de EU en vormt de specifieke doelstelling van de EU-strategie ter ondersteuning van ontwikkelingslanden in hun strijd tegen armoede (zie de mededeling uit 2011 "Een agenda voor verandering"²⁰). De agenda hecht veel belang aan zowel goed bestuur en mensenrechten als inclusieve economische groei. De agenda pleit voor gezamenlijke werkzaamheden niet alleen met de ontwikkelingspartners van de EU (d.w.z. de regeringen van de ontwikkelingslanden) maar ook met de particuliere sector en internationale organisaties zoals de VN. Bij de uitvoering van de agenda schenkt de EU bijzondere aandacht aan de rol van de civiele samenleving, een grotere inbreng van de plaatselijke gemeenschappen en een transparante en geloofwaardige besluitvorming.

Een ander relevant initiatief is het EU-UN Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention uit 2008²¹, dat door de EU via het stabiliteitsinstrument wordt gesteund en gezamenlijke bijstand aan derde landen verleent om conflicten rond natuurlijke rijkdommen te voorkomen en aan te pakken. Via dit partnerschap bevordert de EU een gemeenschappelijk optreden van de verschillende VN-organisaties overeenkomstig het verslag "*Peacebuilding in the Aftermath of Conflict*" (2012) van de secretaris-generaal van de VN.

De EU beschikt over een coherente en geïntegreerde strategie inzake de toegang tot grondstoffen voor de Europese Unie. Het grondstoffeninitiatief²² en het Europese innovatiepartnerschap inzake grondstoffen²³ zijn grootschalige EU-beleidsinitiatieven die een duurzame toegang tot grondstoffen beogen en ook de thema's goed bestuur, infrastructuur en vaardigheden in derde landen aan de orde stellen.

Via de EU-strategie ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)²⁴ bevordert de Commissie verantwoord ondernemen en vooral de naleving van internationaal overeengekomen beginselen en richtsnoeren, zoals de OECD Guidelines for Multinational Enterprises en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights.

In 2013 publiceerde de EU Guides on implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in 3 bedrijfssectoren, waaronder de ICT-sector en de olie- en gasector²⁵.

goud). Het belangrijkste resultaat van de enquête bij de betrokken bedrijfstakken in het kader van deze studie is dat een meerderheid van de respondenten vindt dat de kosten voor due diligence en rapportage relatief laag zijn. De uitgaven worden meestal geraamd op 13 500 euro voor initiële maatregelen (74 %) en 2 700 euro voor latere lopende maatregelen (63,8 %).

²⁰ COM (2011) 637 definitief.

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

²² COM (2008) 699 definitief.

²³ COM (2012) 82 final.

²⁴ COM (2011) 681 definitief.

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

In het kader van het buitenlands beleid van de EU wordt gewerkt aan nieuwe relevante regionale maatregelen.

Het grondstoffendilemma van Afrika werd erkend in de Joint Africa-EU Strategy uit 2007, die het goede beheer van de natuurlijke rijkdommen als een belangrijke doelstelling voor samenwerking aanmerkt.

De EU ondersteunt de African Mining Vision, die door de Afrikaanse Unie in 2009 is goedgekeurd om een transparante, billijke en optimale exploitatie van de minerale rijkdommen te waarborgen, en het uitvoerend orgaan ervan (het African Mineral Developing Centre). De EU verhoogt de steun voor andere gezamenlijke acties, zoals de African Legal Support Facility, die Afrikaanse regeringen bijstaat bij de onderhandelingen over complexe contracten met de particuliere sector om zo de duurzaamheid en de inclusiviteit van deze transacties te bevorderen. De geologische samenwerking zal worden ondersteund in het kader van het nieuwe pan-Afrikaanse programma van de EU. De EU steunt ook initiatieven in de regio met betrekking tot conflictdiamanten, transparantie en bosbouwproducten (KPCS, EITI, CITES).

De EU heeft ook meer specifieke maatregelen genomen ten aanzien van het gebied van de Grote Meren. In juni 2013 hebben de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger een gezamenlijke mededeling over een strategisch kader voor het gebied van de Grote Meren²⁶ goedgekeurd waarin een coherente en allesomvattende EU-strategie op regionaal, nationaal en lokaal niveau wordt geschetst om de verschillende oorzaken van de crisis aan te pakken.

De EU heeft in dit verband beleidsvoorstellen gedaan om het verband tussen de exploitatie van en de handel in natuurlijke minerale rijkdommen enerzijds en de conflicten en de instabiliteit in het gebied van de Grote Meren anderzijds te doorbreken. De EU steunt ook het Regional Initiative on Natural Resources van de ICGLR en de uitvoering van de OECD Due Diligence Guidance via fondsen van het stabiliteitsinstrument. In de toekomst zouden grensoverschrijdende projecten kunnen worden overwogen (onder meer projecten op het gebied van grens- en douanebeheer).

Ook in Azië en de Stille Oceaan is de EU rond het thema natuurlijke rijkdommen actief en worden landen gestimuleerd zich bij het EITI aan te sluiten. Het resultaat is bemoedigend (deelnemende landen: Mongolië en Oost-Timor; kandidaat-landen: Afghanistan, Indonesië en de Salomonseilanden; Myanmar/Birma en Papoea-Nieuw-Guinea zijn voornemens het EITI toe te passen; en de Filipijnen hebben de status van EITI-kandidaat-land aangevraagd). In Azië bevindt zich ongeveer 65 % van de 280 wereldwijd bekende smelterijen van tin, tantaal en wolfram (onder meer 73 smelterijen in China, 5 in Maleisië en 34 in Indonesië). Ook in het licht van hun economische ontwikkeling en de daarmee samenhangende behoefte aan mineralen zijn deze landen prioritaire partners voor de EU.

In Latijns-Amerika zijn de EU en de landen van de Andesgemeenschap een dialoog begonnen over winningsindustrieën en het verantwoord betrekken van mineralen, waarbij naar mogelijke gebieden voor samenwerking wordt gezocht en ook de bredere sociaaleconomische en ecologische effecten van mijnbouwactiviteiten aan bod komen. Deze kwesties maken deel uit van het buitenlands beleid van de EU. In de regio heeft alleen Peru zich bij het EITI

²⁶ COM (2013) 23 final.

aangesloten maar de belangstelling voor het initiatief neemt toe (vooral in Honduras, Guatemala en Colombia).

2. EEN GEÏNTEGREERDE EU-STRATEGIE TER BEVORDERING VAN HET VERANTWOORD BETREKKEN VAN MINERALEN

Tegen deze achtergrond is er behoefte aan een geïntegreerde EU-strategie ter bevordering van het verantwoord betrekken van mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden. Het voorstel van de Commissie voor een verordening en een reeks begeleidende maatregelen beoogt de speelruimte voor gewapende groepen om tin, tantaal, wolfram en goud in conflictgebieden te verhandelen te beperken; EU-operatoren beter in staat te stellen aan de bestaande regelingen op het gebied van passende zorgvuldigheid te voldoen (met name in het downstream-gedeelte van de toeleveringsketen); en de verstoringen op de wereldmarkt voor de bovengenoemde vier mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden te verhelpen.

Meer algemeen zijn de geïntegreerde strategie en de beleidsmaatregelen en initiatieven van de EU op het gebied van het verantwoord betrekken van mineralen geïntegreerd in een ruimere allesomvattende benadering van conflict- en hoogrisicogebieden. Doel is bij te dragen aan onder meer de oplossing van conflicten, vrede en veiligheid, respect voor de mensenrechten (onder meer door mensenhandel te bestrijden), goed bestuur, het functioneren van de rechtsstaat en duurzame ontwikkeling. Voorbeelden zijn het Strategic Framework for the Great Lakes Region met betrekking tot de illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen, maar ook het Horn of Africa Strategic Framework en de EU Strategy for Security and Development in the Sahel.

2.1 Voorstel voor een verordening tot instelling van een Uniesysteem voor vrijwillige zelfcertificering door verantwoordelijke importeurs

Doel van het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Uniesysteem voor zelfcertificering van passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor verantwoordelijke importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden, is Europese bedrijven die passende zorgvuldigheid aan de dag leggen, te helpen het risico van financiering van gewapende groepen tot een minimum te beperken. Het voorstel beoogt ook het verantwoord betrekken van deze mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden te bevorderen om het volume van de legale handel te vergroten. De EU-strategie zou vooral operatoren in het upstream-gedeelte van de toeleveringsketen tot passende zorgvuldigheid willen aanzetten en de overdracht van betrouwbare informatie en beste praktijken in het downstream-gedeelte willen vergemakkelijken. De strategie respecteert - overeenkomstig de belangrijkste boodschap van de respondenten in het kader van de openbare raadpleging – het mondiale karakter van complexe toeleveringsketens en berust op en ondersteunt de verdere naleving van de OECD Due Diligence Guidance. De geografische werkingssfeer van de verordening en de begeleidende maatregelen bestrijkt daarom de hele wereld en de activiteiten zijn hoofdzakelijk procesgericht.

Operationeel creëert de ontwerpverordening een vrijwillig zelfcertificeringssysteem voor importeurs die een van de vier mineralen of metalen op een verantwoorde manier in de EU willen invoeren. Importeurs die aan het systeem willen deelnemen, moeten de OECD Due Diligence Guidance uitvoeren, auditgaranties geven en de bevoegde autoriteiten in de

lidstaten informatie verstrekken. Op basis van de verstrekte informatie zal de EU – na overleg met de OESO – jaarlijks een lijst publiceren van smelterijen en raffinaderijen die als verantwoordelijke leveranciers worden beschouwd. Deze lijst zorgt voor meer zichtbaarheid en een grotere publieke verantwoordingsplicht. Om de legale handel te stimuleren zal de lijst ook specifiek aangeven welke smelterijen/raffinaderijen mineralen verantwoord betrekken uit conflictgebieden. De regeling zal na drie jaar worden geëvalueerd – of eerder als er voldoende informatie beschikbaar is – en de resultaten zullen worden gebruikt bij de besluitvorming over de toekomst van de EU-strategie en voor wijzigingen van het regelgevingskader, dat – in voorkomend geval en op basis van een verdere effectbeoordeling – verplicht zal worden gemaakt.

2.2 Begeleidende maatregelen van de EU ter bevordering van het verantwoord betrekken van mineralen

De volgende begeleidende maatregelen worden gepland om het verantwoord betrekken van mineralen verder te stimuleren.

Stimulerende maatregelen voor bedrijven ter bevordering van het verantwoord betrekken van mineralen

De Commissie verzoekt bedrijven uit de EU hun marktpositie te gebruiken ter bevordering van het verantwoord betrekken van mineralen. De volgende maatregelen bieden de bedrijven daartoe stimulansen.

- **Verantwoorde praktijken van smelterijen en raffinaderijen promoten**

De EU verleent sinds januari 2014 financiële steun voor de toepassing van de OECD Due Diligence Guidance en zal steun blijven verlenen via het stabiliteitsinstrument. De steun is vooral bestemd voor capaciteitsopbouw en bijstand voor overheidsinstanties, de particuliere sector en maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de toeleveringsketen van mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden. De Commissie gaat voorts beoordelen of het haalbaar is financiële bijstand aan de OESO of andere organisaties te verlenen voor programma's ter bevordering van transparantie en passende zorgvuldigheid bij smelterijen en raffinaderijen in de EU en elders.

- **Kmo's financieel steunen om zich bij de vrijwillige certificeringsregeling aan te sluiten**

De Commissie zal nagaan of EU-importeurs financieel kunnen worden gesteund om zich bij de toekomstige vrijwillige certificeringsregeling aan te sluiten. De financiering zal worden onderzocht in het kader van het op 5 december 2013 goedgekeurde programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (Cosme)²⁷.

²⁷ Verordening (EU) nr. 1287/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van een programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (COSME) (2014-2020) en tot intrekking van Besluit nr. 1639/2006/EG – C (2014) 247 definitief - Het Cosme-programma voorziet in maatregelen om de toegang van kmo's tot markten binnen en buiten de Unie te vergemakkelijken: er wordt onder meer informatie over handelsbelemmeringen, kansen voor het bedrijfsleven, overheidsopdrachten en douaneprocedures verstrekt en de dienstverlening op het gebied van normen en intellectuele-eigendomsrechten wordt verbeterd.

- **Incentives in het kader van overheidsopdrachten**
De Commissie zal – door de opname van prestatieclausules in haar eigen overheidsopdrachten – het gebruik van zowel het certificaat van verantwoordelijke importeur als de lijst van verantwoordelijke smelterijen/raffinaderijen bevorderen. Producten die in het kader van overheidsopdrachten worden aangekocht en tin, tantaal, wolframaam en/of goud bevatten, zullen daarom aan de OECD Due Diligence Guidance of gelijkwaardige regelingen op het gebied van passende zorgvuldigheid moeten voldoen om de contractuele verplichtingen na te leven.
- **Netwerken tussen overheid en bedrijfsleven benutten om het gebruik van het EU-certificaat van verantwoordelijke importeur te vergemakkelijken**
Ter bevordering van de in de ontwerpverordening vastgestelde certificeringsprocedure zal de Commissie de uit hoofde van de OECD Guidelines for Multinational Enterprises opgerichte nationale contactpunten maar ook andere relevante netwerken verzoeken voor voorlichting over het certificaat te zorgen. Het Enterprise Europe Network (EEN) – een netwerk dat diensten verleent ter ondersteuning van Europese ondernemingen – kan EU-operatoren voorlichten over de geïntegreerde strategie van de EU, het belang van passende zorgvuldigheid en de gevolgen van het onverantwoord betrekken van mineralen uit conflictgebieden.
- **Intentieverklaringen – toezeggingen van het bedrijfsleven**
Bedrijfsoperatoren uit de EU hebben tijdens de openbare raadpleging en in standpuntnota's en studies te kennen gegeven dat ze bereid zijn meer inspanningen te leveren om een verantwoord betrekken van mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden te waarborgen. De EU zal maatregelen nemen om zichtbaarheid te geven aan de inspanningen van ondernemingen die relevante toezeggingen in intentieverklaringen aankondigen.

Beleidsdialogen met derde landen en andere belanghebbenden

- **Op bestaande beleidsdialogen voortbouwen**
De EU zal van politieke, ontwikkelings-, handels- en veiligheidsdialogen en van contacten met de regeringen in de mineralen ontginnende, producerende, verwerkende en consumerende landen gebruikmaken om – op nationaal en regionaal vlak – tot een gemeenschappelijk begrip te komen van de behoeften, uitdagingen en mogelijkheden van een conflictvrije en verantwoorde winning van mineralen. Bij wijze van voorbeeld zal de EU het verantwoord betrekken van mineralen en de bijdrage ervan aan duurzame ontwikkeling aan de orde stellen in de dialogen met de Latijns-Amerikaanse en Caribische landen. Daarbij zal de nodige aandacht worden besteed aan de uitdagingen op het punt van duurzaamheid waarmee de ambachtelijke en informele mijnbouw wordt geconfronteerd. Tegelijkertijd en ter aanvulling zullen de particuliere sector en de civiele samenleving – vooral in de producerende landen – worden verzocht zich met de problematiek bezig te houden.
- **Landen met smelterijen bij de problematiek betrekken**
De EU zal met de landen waar het grootste deel van de smelterijen/raffinaderijen zijn gevestigd (met name China, Maleisië, Indonesië, Thailand en Rusland), samenwerken om de geïntegreerde strategie voor het verantwoord betrekken van mineralen te bevorderen en voor een grotere betrokkenheid van ondernemingen in landen buiten de

EU te zorgen. De EU zal in 2015 een internationale conferentie organiseren over het verantwoord betrekken van mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden.

- **Aandacht voor het verantwoord betrekken van mineralen in het kader van de grondstoffendialogen**

De EU zal van de grondstoffendialogen met onder meer China, Japan en Mongolië gebruikmaken om de geïntegreerde EU-strategie te promoten. De Commissie is onlangs een grondstoffendialoog aangegaan met Myanmar/Birma. Meer in het algemeen zullen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger blijven ijveren voor een sterke en coherente EU-grondstoffendiplomatie, waarbij de verwevenheid van veiligheid en ontwikkeling gecoördineerd en strategisch zal worden aangepakt.

Ontwikkelingssamenwerking met derde landen

De EU zal het thema conflictvrije en verantwoorde winning en commercialisering van mineralen ook aan de orde stellen in het kader van de samenwerking met regeringen in Afrika, Azië, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. De EU kan partnerlanden vooral bijstaan door:

- de OECD Due Diligence Guidance om te zetten in nationale kaders en wetten inzake passende zorgvuldigheid;
- de capaciteit om nationale kaders inzake passende zorgvuldigheid uit te voeren verder uit te bouwen;
- de politieke dialoog in de betrokken landen tussen plaatselijke en centrale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsoperatoren te ondersteunen;
- de activiteiten van de producerende landen en de resultaten ervan zichtbaar te maken.

De EU zal ook de samenwerking tussen producerende en consumerende landen bevorderen (onder meer via gezamenlijke projecten rond thema's als duurzame mijnbouw en goed bestuur, waarbij ook rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van ambachtelijke mijnbouw).

Een objectieve bemiddelaar – grondstoffendiplomatie

De EU is bereid als objectieve bemiddelaar op te treden bij initiatieven waarbij diverse partijen betrokken zijn, en wil het verantwoord betrekken van mineralen en de faire handel tussen de verschillende partijen bevorderen. De diensten van de Commissie en de EDEO zullen gegevens over initiatieven waarbij diverse partijen betrokken zijn, verzamelen en analyseren. Publiek-private partnerschappen zullen terdege in overweging worden genomen.

EU-lidstaten

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger roepen de EU-lidstaten op de inspanningen op het gebied van passende zorgvuldigheid van bedrijven onder hun jurisdictie te steunen via passende nationale maatregelen. Er zouden aanvullende initiatieven op het gebied van consumentenvoorlichting en etikettering kunnen worden genomen en er zou voor nieuwe incentives kunnen worden gezorgd om verantwoord ondernemen te stimuleren. Bovendien zal de Commissie er bij de EU-lidstaten op aandringen het gebruik van de OECD Due Diligence Guidance of soortgelijke regelingen te bevorderen door – overeenkomstig de EU-richtlijn overheidsopdrachten – prestatieclausules in overheidsopdrachten op te nemen. Daartoe zal de Commissie aanbevelingen en richtsnoeren voor de nationale autoriteiten formuleren.

3. SAMEN WERKEN AAN EEN GEÏNTEGREERDE EUROPESE STRATEGIE

Verwacht wordt dat een duidelijker EU-kader op basis van de OECD Due Diligence Guidance het EU-bedrijfsoperatoren gemakkelijker zal maken voor adequate passende zorgvuldigheid te zorgen. Meer samenhang binnen de EU – de grootste markt voor mineralen en metalen ter wereld – zal het verantwoord betrekken van mineralen bevorderen en, bij uitbreiding, de handel in overeenkomstig de nationale of OESO-voorschriften gewonnen mineralen vergemakkelijken.

Het succes van dit initiatief zal in grote mate afhangen van de betrokkenheid van de particuliere sector in de EU, en met name van de bedrijven die tin-, tantaal- en wolframerts of afgeleide metalen en goud invoeren. De Commissie en de hoge vertegenwoordiger verzoeken de EU-bedrijfsoperatoren om zich bij de voorgestelde geïntegreerde strategie aan te sluiten, de resultaten ervan te helpen consolideren en de strategie verder te ontwikkelen.

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger verzoeken de Raad en het Europees Parlement de geïntegreerde strategie van de EU ter bevordering van het verantwoord betrekken van mineralen goed te keuren.