EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.9.2024
COM(2024) 415 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Pregled delovanja in učinkovitosti Uredbe (EU) 2017/821 (uredba o konfliktnih mineralih) v skladu s členom 17(2) Uredbe (EU) 2017/821

I. UVOD

Namen tega poročila je predstaviti ugotovitve Evropske komisije (v nadaljnjem besedilu: Komisija) o prvem pregledu delovanja in učinkovitosti *Uredbe (EU) 2017/821 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o določitvi obveznosti za potrebno skrbnost v oskrbovalni verigi za uvoznike v Uniji, ki uvažajo kositer, tantal in volfram, njihove rude ter zlato, ki izvirajo s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem*[1] (v nadaljnjem besedilu: uredba). Uredba je začela veljati 8. junija 2017. Njene operativne zahteve glede potrebne skrbnosti se za uvoznike kositra, volframa, tantala in zlata v Uniji uporabljajo od 1. januarja 2021. Uredba zlasti vzpostavlja sistem Unije za potrebno skrbnost v oskrbovalni verigi, katerega cilj je omejiti možnosti za trgovanje oboroženih skupin in varnostnih sil s kositrom, tantalom, volframom in zlatom, in sicer s preprečevanjem financiranja takih oboroženih skupin in varnostnih sil na območjih, bogatih z viri, in s tem povezanih hudih kršitev človekovih pravic. Obveznosti za potrebno skrbnost v oskrbovalni verigi za uvoznike v Uniji so usklajene s smernicami OECD o potrebni skrbnosti za odgovorne oskrbovalne verige z minerali s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem (smernice OECD o potrebni skrbnosti) ter vključujejo petstopenjski okvir za potrebno skrbnost na podlagi tveganja, določen v smernicah OECD o potrebni skrbnosti[2]. Uredba je namenjena zagotavljanju preglednosti in zanesljivosti praks oskrbe uvoznikov kositra, tantala, volframa in zlata v Uniji ter talilnic in rafinerij, ki dobivajo surovine s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Za enotno izvajanje uredbe in za izvajanje naknadnih pregledov izpolnjevanja obveznosti pri uvoznikih v Uniji so odgovorni pristojni organi držav članic.

Komisija v skladu s členom 17(2) do leta 2023 in nato vsaka tri leta pregleda delovanje in učinkovitost uredbe. Natančneje, pri tem pregledu

> „se upošteva **učinek te uredbe na terenu**, vključno s spodbujanjem in stroški odgovornega pridobivanja mineralov z njenega področja uporabe s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem, ter **učinek te uredbe na gospodarske subjekte v Uniji**, tudi mala in srednja podjetja, pa **spremljajoče ukrepe**, opisane v skupnem sporočilu z dne 5. marca 2014. Komisija o **poročilu o pregledu** razpravlja z Evropskim parlamentom in Svetom. Pregled vključuje neodvisno oceno deleža vseh gospodarskih subjektov v Uniji iz spodnjega dela oskrbovalne verige, ki imajo v svojih oskrbovalnih verigah kositer, tantal, volfram ali zlato ter so vzpostavili sheme za potrebno skrbnost. Pregled oceni **ustreznost in izvajanje teh shem za potrebno skrbnost** ter učinek sistema Unije na terenu, pa tudi **potrebo po dodatnih obveznih ukrepih**, da bi se zagotovil zadosten vpliv celotnega trga Unije na odgovorno globalno oskrbovalno verigo z minerali.“

Poleg zahtev, ki so izrecno določene v členu 17, je Komisija opredelila in proučila nadaljnje elemente, povezane s področjem uporabe in obsegom uredbe, ki bi lahko vplivali na delovanje in učinkovitost uredbe. To poročilo je odgovor na zahtevo, da Komisija pregleda uredbo. V njem so povzete ugotovitve študije o pregledu in poudarjena ključna prednostna področja, ki bi

[1] UL L 130, 19.5.2017, str. 1.
[2] OECD (2016), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* (Smernice OECD o potrebni skrbnosti za odgovorne oskrbovalne verige z minerali s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem), tretja izdaja, OECD Publishing, Pariz. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en.

jih Komisija lahko stalno podpirala in po možnosti dodatno ocenila v okviru prihodnjih pregledov.

II. PRVI PREGLED – PODROČJE UPORABE IN METODOLOGIJA

V tem poročilu sta analizirana učinkovitost in delovanje uredbe glede na naslednje razsežnosti: (1) vpliv v državah proizvajalkah[3], zlasti na zmanjševanje tveganj za pomembne negativne učinke, ki jih je mogoče povezati s pridobivanjem mineralov, ravnanjem z minerali ter izvozom mineralov s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem, (2) vpliv na gospodarske subjekte v EU, vključno z malimi in srednjimi podjetji (MSP), (3) ocena spremljevalnih ukrepov, kot je priznavanje shem za potrebno skrbnost v oskrbovalni verigi, ter učinek okvirnega in neizčrpnega seznama konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem, ki ga zagotavljajo zunanji strokovnjaki, ki jih je Komisija pozvala k temu v skladu s členom 14(2) uredbe[4] ter (4) dodatni premisleki, med drugim o stvarnem področju uporabe uredbe, vlogi količinskih pragov za uvoz in medsebojnih povezavah z drugimi zakonodajnimi pobudami, ki zajemajo ekstraktivni sektor.

To poročilo je temeljilo na zunanji študiji, prispevkih pristojnih organov držav članic prek njihovih letnih poročil o izvajanju uredbe[5] ter posvetovanjih Komisije s širokim krogom deležnikov. Ugotovitve zunanje študije temeljijo na mešanih metodah, ki jih sestavljajo obsežen pregled literature, analiza sekundarnih podatkov, terenske raziskave[6], dokumentacijske raziskave ter razgovori in delavnice z ustreznimi deležniki, vključno s pristojnimi organi držav članic, evropskimi gospodarskimi subjekti višje in nižje v prodajni verigi, lastniki ustreznih shem potrebne skrbnosti, rudarji, lokalnimi trgovci, civilno družbo in drugimi deležniki. Poročilo temelji na raziskavah, ki zajemajo obdobje do prve polovice leta 2023.

III. PREGLED DELOVANJA IN UČINKOVITOSTI UREDBE

1. Učinki na terenu v državah proizvajalkah kositra, tantala, volframa in zlata

EU je leta 2023 uvozila kositer, tantal, volfram in zlato (kot so opredeljeni v Prilogi 1 k uredbi, tj. kovine in minerale, ki te kovine vsebujejo) v vrednosti 18,3 milijarde EUR. Večino uvoza v smislu vrednosti so predstavljale zlate rude in koncentrati (71 %), sledili pa so tantal (23 %), kositer (5 %) in volfram (1 %).

Skupni uvoz je znašal 26 000 ton, od tega je bilo 45 % zlatih rud in koncentratov, 37 % tantala, 15 % kositra in 3 % volframa (vključno z minerali, ki vsebujejo te kovine).

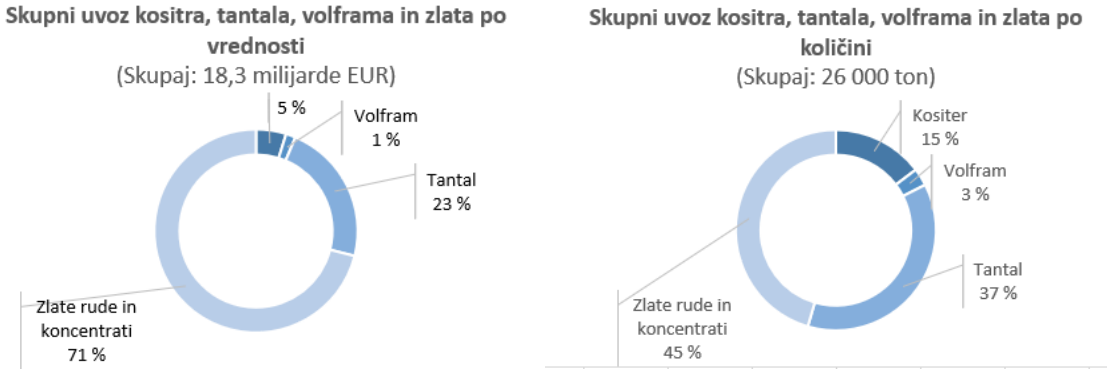
[3] Z izrazom „države proizvajalke“ označujemo države, v katerih poteka izkoriščanje rud in pridobivanje kositra, tantala, volframa in zlata.

[4] Seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem, ki so ga zagotovili zunanji strokovnjaki, in informacije na posebnem spletišču za ta seznam ne pomenijo uradnega mnenja Evropske komisije ali EU o tem, ali določena regija ali območje spada na ta seznam, kot je opredeljeno v členu 2(f) Uredbe (EU) 2017/821, ali ne.

[5] Člen 17(1) uredbe.

[6] Terenske študije primerov so bile izvedene v Kolumbiji in Demokratični republiki Kongo (DRK). Obe državi sta na seznamu konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem in sta ključna akterja na trgu kositra, tantala, volframa in zlata z aktivno proizvodnjo vsakega minerala/kovine v različnih obsegih.

Slika 1 – Uvoz kositra, tantala, volframa in zlata v EU27 leta 2023



Vir: Podatkovna zbirka statističnih podatkov o zunanji trgovini (COMEXT) ESTAT.
Opomba: Na podlagi 8-mestnih oznak KN v skladu s Prilogo 1 k uredbi.

Kot je razvidno iz preglednice 1 v nadaljevanju, le majhen delež neposrednega uvoza kositra, tantala, volframa in zlata izvira iz držav z območji, vključenimi na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem.

Preglednica 1 – Poreklo uvoza kositra, tantala, volframa in zlata v EU v letu 2023

Ime postavke	Celotni uvoz EU (v 1 000 EUR)	Uvoz iz konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem (v 1 000 EUR)	Neposredni uvoz iz konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem (%)	Države z regijami, vključenimi na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem	Prvih 5 glavnih držav izvora, ki niso na seznamu konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem
Kositer	875 963	12 808	1,46 %	Indija, Demokratična republika Kongo, Turčija, Afganistan, Venezuela, Pakistan, Ukrajina, Zimbabve, Nigerija, Filipini, Egipt, Kolumbija, Burundi	Švica, Južna Afrika, Združeno kraljestvo, Ekvador, Kanada
Volfram	282 892	2 929	1,04 %	Indija, Turčija, Filipini, Egipt, Ukrajina, Pakistan	Južna Koreja, Japonska, Kitajska, ZDA, Južna Afrika
Tantal	4 136 535	1 616	0,04 %	Venezuela, Indija, Ukrajina, Turčija, Filipini, Kolumbija, Nigerija, Mozambik	Indonezija, Brazilija, Kitajska, Peru, Bolivija
Zlate rude in koncentrati	12 992 874	628 175	4,83 %	Indija, Demokratična republika Kongo, Turčija, Afganistan, Venezuela, Pakistan, Ukrajina, Zimbabve, Nigerija, Filipini, Egipt, Kolumbija, Burundi	Kitajska, ZDA, Vietnam, Južna Koreja, Kanada

Vir: podatkovna zbirka statističnih podatkov o zunanji trgovini (COMEXT) ESTAT.
Opomba: na podlagi 8-mestnih oznak KN v skladu s Prilogo 1 k uredbi.

Za pregled učinkov uredbe na terenu v državah proizvajalkah kositra, tantala, volframa in zlata s poudarkom na konfliktnih območjih in območjih z visokim tveganjem sta bili za oceno na

terenu in poglobljeno oceno izbrani Demokratična republika Kongo (regiji Kinšasa in Kindu) ter Kolumbija (regiji Bogotá in Medellín). Državi sta bili izbrani, da bi dosegli ravnovesje med ustreznostjo, izvedljivostjo in geografsko zastopanostjo, hkrati pa zagotovili vključitev vseh štirih mineralov/kovin s področja uporabe uredbe.

V zunanji študiji so bili s teoretičnimi raziskavami dodatno preučeni učinki na področjih, vključenih na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem v Afriki, Latinski Ameriki in Aziji, zlasti v Burkini Faso, Burundiju, Nigeriji, Južnem Sudanu, Venezueli, Indiji in Mjanmaru. Nazadnje so bile pomembne tranzitne države za kositer, tantal, volfram in zlato, zlasti Ruanda in Združeni arabski emirati (ZAE), prav tako del dokumentacijskega ocenjevanja, da bi se zagotovil celovitejši pregled globalnih učinkov uredbe.

Izbor teh držav za poglobljeno in dokumentacijsko ocenjevanje ni rezultat primerjave z drugimi državami, katerih deli so prav tako na seznamu konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem.

a. Terenske raziskave v **Demokratični republiki Kongo**

Demokratična republika Kongo je osrednjega pomena za „konfliktne minerale“ že od nastanka pojma pred več kot dvema desetletjema zaradi velikih rezerv kositra, tantala, volframa in zlata ter dobro dokumentiranih tveganj, povezanih z oboroženimi spopadi in s tem povezanimi hudimi kršitvami človekovih pravic vzdolž dobavnih verig kositra, tantala, volframa in zlata. Celotna Demokratična republika Kongo je na seznamu konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem[7]. Razširjenost obrtnega in malega rudarjenja povzroča ključne izzive, saj so zadruge pogosto slabo formalizirane ter izpostavljene velikim tveganjem in zlorabam v obliki prisilnega dela, izkoriščanja s strani oboroženih skupin (podkupovanje, pranje denarja) ter goljufivih lažnih navedb izvora mineralov. Ta tveganja se pogosto imenujejo tveganja iz Priloge II k smernicam OECD o potrebni skrbnosti[8]. Natančneje, za zlato iz obrtnega rudarjenja trenutno ni programa sledljivosti v velikem obsegu, zaradi česar je težko zagotavljati potrebno skrbnost v zgornjem delu oskrbovalne verige in odgovorno pridobivati certificirano zlato za evropski trg.

Preglednica 2– Izvoz kositra, tantala, volframa in zlata iz Demokratične republike Kongo v letu 2022

Ime postavke	Izvoz skupaj (v 1 000 EUR)	Glavne države uvoznice	Delež EU
Kositer	19 533	Kitajska, Združeni arabski emirati	0 %
Volfram	3 162	Združeni arabski emirati, Tajska, Malezija, Hongkong, EU	3 %
Tantal	38 154	Hongkong, Združeni arabski emirati, Kitajska, Tajska, EU	7 %

[7] Glej Oddelek III. 3.b.

[8] Tveganja iz Priloge II so opredeljena v smernicah OECD o potrebni skrbnosti in so priznana kot „pomembni negativni učinki, ki jih je mogoče povezati s pridobivanjem mineralov, trgovino in ravnanjem z minerali ter izvozom mineralov“ s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Priloga II vključuje: vse oblike mučenja, krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja; vse oblike prisilnega ali obveznega dela, najhujše oblike dela otrok; druge hude kršitve in zlorabe človekovih pravic, kot je razširjeno spolno nasilje; vojne zločine in druge hude kršitve mednarodnega humanitarnega prava, hudodelstva zoper človečnost in genocid.

Zlate rude in koncentrati	685 084	Južna Afrika, Združeni arabski emirati, Burundi, Ruanda, Uganda	0 %

Vir: ZN, Comtrade.
Opomba: na podlagi oznak HS6 v skladu s Prilogo 1 k uredbi.

V študiji so bili ugotovljeni nekateri pozitivni učinki, ki jih sicer ni mogoče neposredno pripisati uredbi: večja ozaveščenost in uporaba praks potrebne skrbnosti, vključno s smernicami OECD o potrebni skrbnosti, na katerih temelji uredba. Vendar rezultati terenskih raziskav kažejo tudi, da je ozaveščenost o uredbi v Demokratični republiki Kongo na splošno nizka, zaradi česar ni dokazljivega neposrednega učinka. Kljub temu je poznavanje petstopenjskega okvira OECD, na katerem temelji uredba, veliko bolj razširjeno. Deležniki, s katerimi so bili opravljeni razgovori, so bili seznanjeni z zahtevami glede potrebne skrbnosti iz smernic OECD o potrebni skrbnosti in potrebo po ravnanju v skladu z ameriškim Dodd-Frankovim zakonom[9], ki se osredotoča zlasti na Demokratično republiko Kongo in sosednje države.

b. Terenske raziskave v **Kolumbiji**

Kolumbija je članica OECD od leta 2020[10]. V tej državi poteka obsežna proizvodnja zlata z ugotovljenimi povezavami s tveganji iz Priloge II, kot so proizvodnja zlata za financiranje nedržavnih oboroženih skupin, promet s prepovedanimi drogami in nezakonito rudarjenje[11]. Kolumbijski *departamentos* Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Nariño, Norte de Santander in Valle del Cauca so vključeni na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Kolumbija je julija 2022 sprejela zakon 2250, ki zagotavlja domačo regulativno podlago za potrebno skrbnost za kositer, tantal, volfram in zlato (ter srebro in platino). Poleg tega kolumbijska vlada izvaja več pobud, ki odražajo cilje različnih vidikov smernic OECD o potrebni skrbnosti in s tem uredbe, čeprav te pobude niso izrecno in dosledno opredeljene kot potrebna skrbnost. Eden takih primerov je formalizacija obrtnega in malega rudarjenja, saj so rudarske skupnosti, ki opravljajo tovrstno rudarjenje, še posebej izpostavljene tveganjem iz Priloge II. V zunanji študiji je bilo dodatno izpostavljeno prizadevanje skupin, kot sta Alliance for Responsible Mining (ARM) in Swiss Better Gold Initiative, za spodbujanje odgovornega pridobivanja v kolumbijskem sektorju obrtnega in malega rudarjenja zlata.

Deležniki, s katerimi so bila opravljena posvetovanja v Kolumbiji, so opozorili na dejstvo, da opredelitev stroškov, neposredno povezanih z uredbo, ni mogoča zaradi majhnega obsega neposrednega izvoza iz Kolumbije v EU[12].

Preglednica 3 – Izvoz kositra, tantala, volframa in zlata iz Kolumbije v letu 2022

Ime postavke	Izvoz skupaj (v 1 000 EUR)	Glavne države uvoznice	Delež EU
Kositer*	3 621	Kitajska, Trinidad in Tobago, Ekvador	0 %

[9] Oddelek 1502 ameriškega Dodd-Frankovega zakona o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov iz leta 2010 od podjetij, ki kotirajo na borzi v ZDA, zahteva, da razkrijejo, ali uporabljajo kositer, tantal, volfram ali zlato in ali ti minerali izvirajo iz Demokratične republike Kongo ali sosednjih držav.
[10] OECD, „Colombia“ (Kolumbija).
[11] Frédéric Massé in Philippe Le Billon (2017), „Gold mining in Colombia, post- war crime and the peace agreement with the FARC“ (Rudarjenje zlata v Kolumbiji, povojni zločini in mirovni sporazum s FARC), *Third World Thematics.*
[12] Intervju s strokovnjakom civilne družbe za zlato, 24. april 2023.

Volfram^	25	Peru, Ekvador, Mehika	0 %
Volframovi in kositrovi oksidi in hidroksidi	87	EU, Panama	93 %
Tantal	5	Argentina	0 %
Zlate rude in koncentrati	2 976 472	ZDA, EU, proste cone, Indija, Združeni arabski emirati	16 %

Vir: ZN, Comtrade.
Opombe: na podlagi oznak HS6 v skladu s Prilogo 1 k uredbi.
* Brez kositrovih oksidov in hidroksidov (KN 2825 90 85).
^ Brez volframovih oksidov in hidroksidov (KN 2825 90 40).

Rezultati terenskega dela so pokazali omejeno ozaveščenost o uredbi na terenu v Kolumbiji, zaradi česar ni bilo mogoče opredeliti neposrednega učinka. Deležniki, s katerimi so bili opravljeni razgovori, pa so bili seznanjeni s smernicami OECD o potrebni skrbnosti – to je spodbudno glede na dejstvo, da je eden od glavnih ciljev uredbe zagotoviti, da uvozniki kositra, tantala, volframa in zlata v Uniji izvajajo potrebno skrbnost na način, ki je skladen s smernicami OECD o potrebni skrbnosti. Koncept sledljivosti dobavne verige so v kolumbijskem sektorju zlata ponotranjili zlasti gospodarski subjekti in javni organi.

c. Dokumentacijske študije primerov

V zunanji študiji, ki podpira pregled Komisije, so bila v državah, izbranih za dokumentacijski pregled, izpostavljena naslednja vprašanja.

V **Burkini Faso** tveganja iz Priloge II, ugotovljena v sektorju zlata, vključujejo podkupovanje, goljufive lažne navedbe, pranje denarja in neplačevanje davkov, neposredno ali posredno podporo nedržavnim oboroženim skupinam ter vpletenost javnih varnostnih sil. Osem regij države je na seznamu konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. V času razgovorov s ključnimi deležniki v Burkini Faso, opravljenih za to študijo, je bila ozaveščenost o obstoju uredbe omejena. Kar zadeva prednostne naloge odgovornega pridobivanja, se je večina sogovornikov osredotočila na vprašanje onesnaževanja z živim srebrom, povezanega s pridobivanjem zlata. Iz opravljenih razgovorov je razvidno, da bi bilo potrebnega več ozaveščanja v zvezi z uredbo, da bi se povečalo zavedanje o njenem namenu in delovanju. Delegacija EU v Ouagadougouju podpira obrtniško rudarjenje zlata, tudi v okviru projekta *Foundations for Peace* (Temelji za mir).

Burundi je vključen na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Na formalnost in zakonitost rudarskega sektorja je negativno vplivala prepoved izvoza zlata za zasebne trgovce iz leta 2019, kar je morda prispevalo k povečanju nezakonitega izvoza zlata. Po mnenju deležnikov, s katerimi so potekala posvetovanja, trenutno v državi deluje le nekaj tujih podjetij, večinoma kitajskega in ruskega porekla, nobeno pa ne izvaža neposredno v EU. Poleg tega je razpoložljivost podatkov o rudarstvu zelo omejena. V študiji niso bili ugotovljeni dokazi o kakršnem koli neposrednem učinku uredbe na terenu.

Šest zveznih držav **Nigerije** je navedenih na seznamu konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Rudarstvo v Nigeriji je trenutno v začetni fazi, zanj pa je značilna razmeroma omejena proizvodnja mineralov kositra, volframa in zlata, tantal pa je izjema. Nigerija namreč

predstavlja približno 13 % svetovne proizvodnje tantala[13]. Kljub temu sta nezakonito pridobivanje in tihotapljenje zlata ključni tveganji iz Priloge II, zlasti v severozahodnih regijah države (zvezna država Zamfara). Rudarski sektor doslej ni bil med prednostnimi sektorji sodelovanja EU z Nigerijo, zato v tej državi ni bilo neposrednih prizadevanj na podlagi uredbe. Posredno pa se s podporo EU integriranemu nacionalnemu okviru financiranja in s tem povezanim delom na področju fiskalnega federalizma podpira razvoj okvira za trden sektor mineralov (vključno s formalizacijo sektorja in reformo ustvarjanja prihodkov).

Glavni rudarski naravni viri **Ruande** so kositer, tantal, volfram, zlato in dragi kamni[14]. Pas nahajališč kositra, tantala in volframa, ki se razteza od vzhodne Demokratične republike Kongo prek Ruande do Burundija, predstavlja 51 % svetovne zaloge tantala, Ruanda pa po lastnih statističnih podatkih prispeva 28 % svetovne proizvodnje, predvsem v obliki koncentratov[15]. Čeprav na seznamu konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem ni nobene regije Ruande, je država pomembna za rudarjenje in tranzit kositra, tantala, volframa in zlata, del katerih se glede na mednarodne vire morda tihotapi čez mejo iz Demokratične republike Kongo[16]. EU odgovorno pridobivanje, izvajanje mednarodnih standardov socialnega in okoljskega varstva ter doseganje ciljev trajnostnega razvoja v Ruandi trenutno podpira v okviru projekta trajnostnega razvoja rudarskega sektorja v Ruandi[17]. Poleg tega projekta v Ruandi ni bilo mogoče ugotoviti učinkov, ki bi jih lahko neposredno pripisali uredbi. Kljub temu je ruandska vlada v zadnjem desetletju izvedla vrsto zakonodajnih pobud in potrdila sheme potrebne skrbnosti za industrijo, da bi zmanjšala negativna tveganja, povezana z raziskovanjem in predelavo rudnin. Ti ukrepi odražajo širša prizadevanja za spodbujanje potrebne skrbnosti v državi, katerih del je uredba.

Osem regij v **Južnem Sudanu** je na seznamu konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Razgovori, opravljeni v državi, so pokazali, da je nezakonito rudarjenje razširjeno v sektorju zlata in da ga večinoma izvajajo neregistrirani obrtni rudarji. Poleg tega je opazno pomanjkanje preglednosti glede lastništva podjetij, ki delujejo v tem sektorju. V zvezi z uredbo v državi do zdaj ni bil opredeljen noben projekt o odgovornem pridobivanju ali konfliktnih mineralih. Poleg tega so številni deležniki, s katerimi so bili opravljeni razgovori, trdili, da se zdi, da potrebna skrbnost in odgovorno pridobivanje v sektorju zlata nista med prednostnimi nalogami vlade.

V **Venezueli** je s pridobivanjem zlata povezanih veliko tveganj, celotna država pa je vključena na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Poleg tega je zaradi pomanjkanja uradnih statističnih podatkov sektor precej nepregleden[18]. Po podatkih

[13] EITI (2022), *Mission critical: Strengthening governance of mineral value chains for the energy transition* (Ključna misija: krepitev upravljanja vrednostnih verig mineralnih surovin za energetski prehod). https://eiti.org/documents/mission-critical, str. 99.

[14] Večja nahajališča kositra so našli v krajih Rutongo, Musha in Ntunga. Nahajališča tantala so predvsem v krajih Rutsiro, Muhanga, Kamonyi itd. Geološka zbirka RMB. Volfram je mogoče najti v krajih Nyakabingo, Gifurwe in Bugarama. Zlato se pridobiva predvsem v severnih in zahodnih provincah Ruande, to so Miyove, Nyungwe in Birambo. Mining Africa, https://www.rmb.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=68168&token=bca415628ca0d601bb28468f283b98d21a6986c1.

[15] Barreto idr., *Economic Contributions of Artisanal and Small-Scale Mining in Rwanda: Tin, Tantalum and Tungsten* (Gospodarski prispevek obrtnega in malega rudarjenja v Ruandi: kositer, tantal in volfram).

[16] Varnostni svet ZN, *Midterm report of the Group of Experts submitted in accordance with paragraph 6 of resolution 2688 (2023)* (Vmesno poročilo skupine strokovnjakov, predloženo v skladu z odstavkom 6 resolucije 2688 (2023)), S/2023/990.

[17] Delegacija Evropske unije v Ruandi, *EU and Germany Join Forces to Boost Rwanda's Mining Sector* (EU in Nemčija združujeta moči za spodbujanje rudarskega sektorja v Ruandi), 30. junij 2023.

[18] Wilson Center, *Exploiting Venezuela's Uncertain Future* (Izkoriščanje negotove prihodnosti Venezuele). OECD, *Gold Flows from Venezuela* (Tokovi zlata iz Venezuele).

uporabljenih virov naj bi se velik del venezuelskega zlata tihotapil v sosednje države, kot so Kolumbija, Brazilija, Surinam in Gvajana. Poleg zunanje študije ni bilo mogoče najti drugih obstoječih študij, ki bi ocenjevale učinek uredbe v Venezueli. V študiji niso bila ugotovljena nobena prizadevanja vlade za izvajanje ukrepov potrebne skrbnosti ali pravnih sprememb rudarskega zakonika ali katere koli druge nacionalne zakonodaje zaradi uredbe. Med akademiki in raziskovalci je nekaj ozaveščenosti o uredbi, vendar organizacije civilne družbe in strokovnjaki za rudarstvo, s katerimi je bil vzpostavljen stik, z njo niso bili seznanjeni[19]. Zato ni bilo mogoče oceniti učinkov na terenu, ki bi jih bilo mogoče neposredno pripisati uredbi.

Indija je druga največja porabnica zlata (za Kitajsko), in sicer je leta 2022 dosegla 774 ton. Zaradi nezadostne domače ponudbe se povpraševanje zadovolji predvsem z uvozom, pogosto prek ZAE, kar predstavlja tveganje (več podrobnosti o pomislekih v zvezi z odgovornim pridobivanjem iz ZAE je na voljo v nadaljevanju). V obdobju 2022–2023 se je z lokalnim rudarjenjem prispevalo k približno 1,5 % ponudbe zlata, z recikliranjem pa k približno 14 %[20]. Najbolj prepoznano tveganje v indijskem sektorju zlata je tihotapljenje, povezano z neplačevanjem državnih davkov in pristojbin ter pranjem denarja. Dve državi – Čatisgarh ter Džamu in Kašmir – sta na seznamu konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Ugotovitve zunanje študije kažejo, da je v Indiji nekaj ozaveščenosti o uredbi, zlasti v nekaterih organizacijah, ki so prisotne v državi, kot so Svetovni svet za zlato, Gems and Jewellery Export Promotion Council (Svet za spodbujanje izvoza draguljev in nakita) ali Indian Bullion and Jewellery Association (Indijsko združenje za plemenite kovine in nakit).

V **Mjanmaru** industrijo kositra v celoti nadzirajo visoki uradniki hunte, zato je vsaka ocena proizvodnje in trgovine zapletena. Leta 2021 so ocene pokazale, da je proizvodnja znašala približno 29 000 ton na leto; rezerve znašajo več kot 700 000 ton. Zaradi tega je Mjanmar četrti največji proizvajalec kositra in ima tretje največje rezerve kositra na svetu[21]. Večina proizvodnje v državi konča v kitajskih rafinerijah. Mednarodno združenje za kositer navaja kitajsko družbo Yunnan Tin Company kot enega glavnih prejemnikov mjanmarskega kositra. 15 od 21 upravnih območij Mjanmara je vključenih na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Ugotovitve zunanje študije kažejo, da je ozaveščenost o uredbi v Mjanmaru zanemarljiva in da ni bilo mogoče potrditi nobenih učinkov na terenu, ki bi jih bilo mogoče neposredno pripisati uredbi. Večina sogovornikov je svoja prizadevanja v Mjanmaru osredotočila na vprašanje politične nestabilnosti in nasilja ter ni izrecno obravnavala zahtev glede potrebne skrbnosti.

Združeni arabski emirati niso rudarski proizvajalec nobenega od mineralov, ki jih zajema uredba, vendar imajo osrednje mesto v trgovini z zlatom in njegovi predelavi. V štiridesetih letih so se iz držav, ki ne spadajo med 100 največjih uvoznic zlata, povzpeli med 10 največjih, pri čemer se je uvoz iz Afrike opazno povečal[22]. Nekateri deležniki, s katerimi so bili opravljeni razgovori, trdijo, da je dostop do kakršnih koli informacij o trgovini z zlatom v ZAE zelo

[19] Razgovori so bili opravljeni 30. marca 2023 oziroma 5. aprila 2023.
[20] Indian Gold Policy Centre (Indijski center za politiko zlata), *8th Annual Report 2022-2023* (8. letno poročilo 2022–2023), 26.
[21] Nicholas Gardiner idr., „Tin mining in Myanmar: Production and potential“ (Rudarjenje kositra v Mjanmaru: proizvodnja in potencial), *Resources Policy*, december 2015.
[22] Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/PageVittori_DubaiCorruption_final.pdf, 7. julij 2020.

težaven. Obstajajo vsesplošni pomisleki, da se zahteve za odgovorno pridobivanje kljub nedavnemu razmahu ustreznih pobud zdijo šibke. Ministrstvo za gospodarstvo Združenih arabskih emiratov je napovedalo, da bodo januarja 2024 začeli veljati novi predpisi o potrebni skrbnosti, usklajeni z OECD, ki zajemajo sektor zlata. Čeprav učinkov, ki jih je mogoče neposredno pripisati uredbi, v ZAE ni bilo mogoče opredeliti in država ni vključena na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem, imajo ZAE pomembno vlogo kot tranzitno vozlišče, zlasti za zlato. Zato so pomembni za delovanje in učinkovitost uredbe ter splošneje za potrebno skrbnost v sektorju.

d. Sklepi in priporočila

Uredba uvaja obveznosti za potrebno skrbnost v oskrbovalni verigi samo za uvoznike kositra, tantala, volframa in zlata v Uniji in kot taka nima neposrednega pravnega učinka na subjekte in postopke v tretjih državah. Glede na to je učinke in stroške uredbe EU v tretjih državah težko razlikovati od tistih, ki izhajajo iz širših svetovnih prizadevanj za spodbujanje potrebne skrbnosti v oskrbovalnih verigah z minerali. Kljub temu je spodbudno, da si v večini ocenjenih tretjih držav številni akterji v sektorju kositra, tantala, volframa in zlata prizadevajo za izvajanje potrebne skrbnosti, usklajene z OECD, v skladu s cilji uredbe. Zahteve iz uredbe so del tega širšega ekosistema ukrepov potrebne skrbnosti in odgovornega poslovnega ravnanja, zato jih je mogoče obravnavati kot eno od orodij, ki prispevajo k izboljšanju potrebne skrbnosti v oskrbovalnih verigah s kositrom, tantalom, volframom in zlatom.

V študiji so bile opredeljene možnosti za izboljšanje učinka uredbe z večjo angažiranostjo EU v državah proizvajalkah in tranzitnih državah kositra, tantala, volframa in zlata. Učinkovitost in delovanje uredbe bi bilo mogoče dodatno okrepiti z večjim ozaveščanjem, najprej z ozaveščanjem, ki bi ga izvajale delegacije EU v državah z območji, vključenimi na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Lokalne skupine deležnikov so pokazale močan interes za uredbo in bile dovzetne zanjo. Zato je nadaljnje vključevanje deležnikov, vključenih v proizvodnjo kositra, tantala, volframa in zlata ter trgovino z njimi v državah, katerih deli so uvrščeni med konfliktna območja in območja z visokim tveganjem, kjer je to mogoče, pomembna priložnost za povečanje učinka uredbe.

2. Učinki na gospodarske subjekte EU

a. Izvajanje potrebne skrbnosti s strani gospodarskih subjektov EU, vključno s subjekti nižje v prodajni verigi

Iz ocene je razvidno, da so bili uvozniki v Uniji in gospodarski subjekti nižje v oskrbovalni verigi ob začetku veljavnosti uredbe različno ozaveščeni o potrebni skrbnosti glede na svojo vlogo v oskrbovalni verigi s kositrom, tantalom, volframom in zlatom ter velikost podjetja. Na ozaveščenost podjetij o načelih potrebne skrbnosti in njihovem izvajanju je močno vplivalo sodelovanje v mednarodni trgovini s kositrom, tantalom, volframom in zlatom, ki jo od leta 2010 zajema Dodd-Frankov zakon.

Številni uvozniki v Uniji, ki so bili z uredbo prvič seznanjeni s potrebno skrbnostjo, so bili o svojih obveznostih obveščeni prek stikov s pristojnimi organi držav članic. Pozitiven rezultat študije je bilo dejstvo, da podjetja zaradi stikov s pristojnimi organi držav članic postopoma izboljšujejo izvajanje svojih obveznosti za potrebno skrbnost iz te uredbe. Pristojni organi držav

članic poudarjajo, da je treba še naprej ozaveščati gospodarske subjekte o podrobnih zahtevah iz uredbe. Čeprav so nekatera MSP poročala, da imajo težave pri izvajanju zunanjih preverjanj, ki jih izvajajo tretje osebe, se večina uvoznikov v Uniji, s katerimi so bila opravljena posvetovanja in ki spadajo na področje uporabe zahtev glede potrebne skrbnosti iz uredbe, zanaša na sheme potrebne skrbnosti v oskrbovalni verigi. To kaže, da bi morebitno priznanje takih shem, ki izpolnjujejo zahteve Komisije, uvoznikom olajšalo izpolnjevanje ustreznih zahtev in vplivalo na izkušnje številnih družb z uredbo (za podrobnosti glej oddelek 3. Spremljevalni ukrepi).

Uveljavljanje potrebne skrbnosti in stopnja izpolnjevanja obveznosti pri gospodarskih subjektih v EU se med državami članicami razlikuje. Glavne sporočene pomanjkljivosti se nanašajo na neobstoj informacij o obveznostih sistema upravljanja in obveznostih obvladovanja tveganja, nepopolna revizijska poročila, pomanjkljivosti v zvezi z obveznostmi razkritja in poročanja ter nedoslednosti med sporočenim obsegom uvoza in carinskimi podatki. Dodaten glavni izziv je splošno pomanjkanje usposobljenih revizorjev po vsej EU in neobstoj revizij, s katerimi bi bile izpolnjene ustrezne zahteve iz uredbe. Mnenja sogovornikov o stroških izpolnjevanja obveznosti so se precej razlikovala. Po eni strani je potrebna skrbnost vse bolj prevladujoča norma v industriji kovin in mineralov, uredba pa je usklajena s številnimi standardnimi poslovnimi praksami. Po drugi strani pa so podjetja pojasnila, da bi lahko bila upravna bremena in revizijski stroški izpolnjevanja obveznosti precejšnji, zlasti za mala in srednja podjetja. Ocenjeno je bilo, da stroški revizije znašajo od 8 000 EUR do 10 000 EUR, kar je velik strošek za mala in srednja podjetja. Hkrati so podjetja (in pristojni organi držav članic, glej spodaj) predlagala, da bi se lahko z morebitnim priznanjem shem in morebitnim seznamom odgovornih talilnic, ki jih priznava EU, ti stroški znatno znižali.

Čeprav uredba določa obveznosti za potrebno skrbnost samo za uvoznike kovin in mineralov v Uniji, obstajajo znaki, da tudi gospodarski subjekti nižje v vrednostni verigi napredujejo pri svojih prizadevanjih za potrebno skrbnost. Da bi ocenila, kako podjetja nižje v verigi zagotavljajo potrebno skrbnost, Komisija pripravlja prostovoljno spletno orodje, s katerim bi podjetja nižje v verigi objavila informacije o svojih praksah potrebne skrbnosti, in sicer informacijski sistem za odgovorno ravnanje z minerali – ReMIS, ki bo predvidoma vzpostavljen v drugi polovici leta 2024 (glej oddelek 3. Spremljevalni ukrepi).

b. <u>Izvajanje uredbe s strani pristojnih organov držav članic</u>

Uredba od pristojnih organov držav članic zahteva, da izvajajo „ustrezne naknadne preglede“ za zagotavljanje, da gospodarski subjekti izpolnjujejo obveznosti. Analiza, opravljena za ta pregled, je pokazala, da imajo pristojni organi držav članic različne zmogljivosti, dodeljena sredstva in strokovno znanje glede surovin, industrijskih postopkov in revizij. Zato imajo različne sposobnosti za izvajanje naknadnih pregledov in nadaljnje ukrepanje v zvezi z njimi. Na splošno so ugotovitve pristojnih organov držav članic po izvedenem le prvem krogu letnih naknadnih pregledov izpolnjevanja obveznosti omejene. Več držav članic je navedlo, da je potrebnega več časa, da se pridobi vpogled v uvozne vzorce in morebitno izogibanje ter da se na podlagi ustreznih podatkov pridobi jasnejša slika.

V skladu s členom 17(1) uredbe države članice Komisiji do 30. junija vsako leto predložijo poročilo o izvajanju uredbe. Najnovejše ugotovitve iz poročil pristojnih organov držav članic,

ki so vključene v ta pregled, so torej iz 30. junija 2023 in zajemajo preglede, izvedene leta 2022. Opozoriti je treba, da so ugotovitve pristojnih organov držav članic po komaj prvem krogu letnih naknadnih pregledov izpolnjevanja obveznosti omejene.

Informacije, ki so bile Komisiji predložene v letnih poročilih pristojnih organov držav članic o izvajanju, potrjujejo, da so organi leta 2021 začeli ozaveščanje, informativna srečanja za izvajalce in priprave na naknadne preglede. Vse več pristojnih organov držav članic je leta 2022 začelo izvajati naknadne preglede izpolnjevanja obveznosti, od katerih naj bi se številni zaključili leta 2023. Komisija je 30. junija 2023 prejela poročila o izvajanju 22 od 27 držav članic.

Dvanajst od 22 držav članic je že načrtovalo ali začelo izvajati naknadne preglede: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Finska, Francija (pilotni pregledi), Nemčija, Luksemburg, Malta in Španija. Na Poljskem se naknadni pregledi še niso začeli izvajati, saj pravna podlaga zanje v poljski nacionalni zakonodaji še ni bila vzpostavljena[23]. Portugalska je napovedala, da bo začela izvajati naknadne preglede v drugi polovici leta 2023. Naknadni pregledi v drugih državah članicah niso bili izvedeni, saj ni bil ugotovljen noben uvoznik, ki bi presegal količinski prag za uvoz iz uredbe.

Leta 2022 je bilo na podlagi carinskih podatkov, ki so jih predložile države članice, ki so poročale o informacijah, opredeljenih 8 286 uvoznikov mineralov in kovin kositra, tantala, volframa in zlata v Uniji, od katerih jih je 477 (6 %) uvažalo količine, ki so bile enake količinskim pragovom za uvoz ali višje od njih. Pragovi so bili določeni za zagotovitev, da zajeti uvoz ustreza vsaj 95 % celotnega obsega uvoza kositra, tantala, volframa in zlata v EU (glej oddelek III. 4.b). Med državami članicami obstajajo velike razlike glede števila uvoznikov, ki spadajo na področje uporabe uredbe.

Ugotovitve potrjujejo, da se stopnja izpolnjevanja obveznosti močno razlikuje in da nekatere države članice niso sporočile dokončnih ugotovitev svojih naknadnih pregledov izpolnjevanja obveznosti iz več razlogov, vključno s tekočim razvojem svojega sistema notranje revizije, dodelitvijo pristojnega organa ali dejstvom, da so šele pred kratkim prejele ustrezne carinske podatke od svojih carinskih organov.

Kar zadeva izvajanje s strani pristojnih organov držav članic, tako zunanja študija kot letna poročila o izvajanju pristojnih organov držav članic kažejo na številne izzive. Države članice so poročale, da se večina uvoznikov v Uniji, ki spadajo na področje uporabe zahtev glede potrebne skrbnosti iz uredbe, zanaša na sheme potrebne skrbnosti v oskrbovalni verigi, ki jim lahko olajšajo ravnanje v skladu z uredbo. Vendar tega elementa olajševanja dejansko še ni, saj Komisija do zdaj še ni priznala nobene sheme (glej oddelek III.3.a). Še en izziv, ki so ga izpostavile zlasti manjše države članice, je pomanjkanje zmogljivosti in sredstev pristojnih organov držav članic za izvrševanje uredbe. Pristojni organi držav članic so izrazili podporo nadaljnji izmenjavi najboljših praks in usklajevanju med njimi. Izpostavili so tudi številna tveganja, povezana z uvozom zlata v Unijo (glej oddelek III.4.e), ter izzive pri sledljivosti, ki jih predstavljajo materiali v reciklirani obliki ali končni izdelki, ki trenutno ne spadajo na

[23] Poljska vlada je 12. marca 2024 sprejela akt o načinih izvajanja uredbe.

področje uporabe uredbe, zlasti v sektorju zlata, kjer je recikliranje lahko povezano s konfliktnimi materiali.

Države članice so še naprej odgovorne za enotno izvajanje uredbe v skladu s členom 10(3). Da bi olajšala izmenjave med državami članicami in podprla enotno izvajanje uredbe, je Komisija uvedla ustrezna orodja, zlasti četrtletna srečanja strokovne skupine za odgovorno pridobivanje kositra, tantala, volframa in zlata ter tekoče delo v zvezi z vzpostavitvijo platforme za varno izmenjavo ustreznih carinskih podatkov med državami članicami (sistem za odgovorno spremljanje mineralov). V študiji zunanjega pregleda je bila strokovna skupina za odgovorno pridobivanje kositra, tantala, volframa in zlata opredeljena kot učinkovita platforma, prek katere se lahko pristojni organi držav članic in Komisija sestajajo, izmenjujejo informacije in povečujejo konvergenco pri izvrševanju.

S tekočim delom v zvezi s platformo za izmenjavo carinskih podatkov, ki je trenutno v pilotni fazi, se lahko podpre izmenjava med državami članicami, katere cilj je spremljanje in preprečevanje praks izogibanja s strani uvoznikov v Uniji. Natančneje, platforma bo državam članicam omogočila izmenjavo in vpogled v carinske informacije, povezane z uvoznimi podjetji, za minerale in kovine, ki jih zajema uredba, da se čim bolj zmanjša tveganje, da bi uvozniki razdelili pošiljke in uvažali prek različnih držav članic ter tako ne bi presegli veljavnih količinskih pragov za uvoz, ki jih določa uredba.

3. Spremljevalni ukrepi k uredbi

V tem oddelku sta proučena delovanje in učinkovitost različnih orodij, s katerimi se podpira izvajanje uredbe. Ta orodja so navedena v preglednici v nadaljevanju.

Preglednica 4 – Pregled orodij, s katerimi se podpira izvajanje uredbe

Orodja, s katerimi se podpira izvajanje	Sklic v uredbi/opis
a. Sheme potrebne skrbnosti v oskrbovalni verigi ter seznam odgovornih talilnic in rafinerij (beli seznam EU)	Uvodna izjava 14 in člen 8 uredbe, uvodna izjava 16 in člen 9 uredbe
b. Seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem	Člen 14(2) uredbe; Priporočilo Komisije (EU) 2018/1149 z dne 10. avgusta 2018; Metodologija in seznam, ki ju je razvila in ju redno posodablja organizacija RAND Europe: Seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem (cahraslist.net)
c. Evropsko partnerstvo za odgovorno pridobljene minerale	Začelo se je leta 2016 kot večdeležniška pobuda, ki izvaja projekte v sektorju obrtnega in malega rudarjenja kositra, tantala, volframa in zlata. Forum med industrijo, vladami in civilno družbo.

	https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/
d. Drugi ukrepi iz skupnega sporočila z dne 5. marca 2014[24]	Politični dialogi s tretjimi državami, diplomacija na področju surovin, razvojno sodelovanje s tretjimi državami. Od leta 2021 strateška partnerstva za surovine s tretjimi državami[25].
e. Informacijski sistem za odgovorno ravnanje z minerali (ReMIS)	Prostovoljno spletno orodje za podjetja nižje v verigi, da lahko objavijo informacije o svojih praksah potrebne skrbnosti. Orodje je tehnično pripravljeno za uporabo, Komisija pa z državami članicami dokončno ureja dogovore o varstvu podatkov, preden bo ReMIS javno dostopen.
f. Portal Due Diligence Ready! (Pripravljeni na potrebno skrbnost!)	S posebnim poudarkom na malih in srednjih podjetjih orodje Due Diligence Ready!, ki ga je razvila Komisija, deluje in se uporablja kot podporno orodje pri prizadevanjih za razumevanje in izvajanje potrebne skrbnosti. Portal podpira mala in srednja podjetja, da lahko: • izvejo za koristi, ki jih lahko pridobijo z izvajanjem potrebne skrbnosti v svojih oskrbovalnih verigah, • razumejo, ocenjujejo in blažijo tveganja in učinke v svojih oskrbovalnih verigah, povezane z odgovornim pridobivanjem, • razumejo in izvajajo smernice OECD o potrebni skrbnosti ter se naučijo, kako ravnati s potrebno skrbnostjo za odgovorno pridobivanje mineralov (smernice OECD o potrebni skrbnosti se uporabljajo za vse minerale). Prek raziskav in deležnikov, s katerimi so bili opravljeni razgovori, je bila izpostavljena potreba po bolj postopni in ciljno usmerjeni podpori prek orodja. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_sl

[24] SKUPNO SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Odgovorno pridobivanje mineralov z območij, prizadetih zaradi konfliktov, in območij z visokim tveganjem: za celostni pristop EU, JOIN/2014/08 final.

[25] Diplomacija na področju surovin – Evropska komisija (europa.eu).

a. Priznavanje shem potrebne skrbnosti in belega seznama EU

Uredba priznava, da lahko sheme potrebne skrbnosti uvoznikom v Uniji olajšajo izpolnjevanje zahtev iz uredbe. Komisija v skladu s členoma 3 in 8 sprejme izvedbene akte, s katerimi prizna sheme potrebne skrbnosti v oskrbovalni verigi na podlagi vlog lastnikov shem. Postopek ocenjevanja in merila za morebitno priznanje shem so opisani v delegirani uredbi[26], ki temelji na metodologiji, ki jo je razvila OECD za ocenjevanje shem potrebne skrbnosti za minerale, s čimer se zagotavlja, da take sheme dejansko izpolnjujejo standarde uredbe.

Trenutno je v postopku ocenjevanja za priznanje pet shem, doslej pa še nobena ni bila priznana. Ocene temeljijo na poglobljenem pregledu dokumentacije, razgovorih z deležniki, vključenimi v sheme, in preverjanju na kraju samem, tako imenovanih vzporednih revizijah. Preučujejo politike in standarde shem ter način njihovega izvajanja. Pandemija COVID-19 je močno vplivala na časovni razpored ocenjevanj in zlasti vzporednih revizij, zaradi česar je prišlo do zamud pri postopkih ocenjevanja. Potrebna strogost meril, različni koraki postopka in potreba po izvedbi temeljitih ocen ter možnost ponovne prijave so prav tako odločilni dejavniki za trajanje postopka priznavanja.

Razgovori s podjetji potrjujejo, da so mnoga od njih že vključena v sheme ali usklajujejo svoje prakse s temi shemami, čeprav še niso priznane. Čeprav so nekateri deležniki stroške shem potrebne skrbnosti navedli kot morebiten omejevalni dejavnik za izpolnjevanje obveznosti, se zdi, da so ocenjeni stroški za številne akterje finančno sorazmerni.

Poleg tega so nekateri deležniki opozorili na pomen preglednosti shem. S shemami se lahko olajša dostop do informacij o poreklu materialov, da se potrdi izpolnjevanje pravnih obveznosti iz uredbe. Kljub temu pri večini naknadnih pregledov, ki jih izvajajo pristojni organi držav članic v zvezi z uvozniki v Uniji, ki sodelujejo v shemah potrebne skrbnosti v oskrbovalni verigi, uvozniki organom niso mogli zagotoviti informacij o izvorni državi, kot se zahteva v členu 4 uredbe. V zvezi s temi izzivi glede preglednosti bi bilo treba še naprej spodbujati tesnejše sodelovanje in izmenjavo med pristojnimi organi držav članic, uvozniki v Uniji in shemami.

Pomembno je poudariti, da ne glede na priznavanje shem kot orodja za lažje izvajanje uvozniki v Uniji ohranijo individualno odgovornost za izpolnjevanje zahtev uredbe, ne glede na to, ali so del priznanih shem ali ne. Zato so lahko sheme orodja, s katerimi se uvoznikom v Uniji olajša izpolnjevanje obveznosti, vendar jih ne odvezujejo njihove individualne odgovornosti za izvajanje potrebne skrbnosti.

Uredba določa, da Komisija sprejme izvedbeni akt, s katerim vzpostavi seznam odgovornih talilnic in rafinerij v skladu s členom 9 uredbe. Komisija pri pripravi seznama upošteva talilnice in rafinerije, zajete v priznanih shemah potrebne skrbnosti, ter informacije, ki jih predložijo države članice. Ker doslej še ni bila priznana nobena shema, seznam EU še ni bil pripravljen.

[26] Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/429 z dne 11. januarja 2019 o dopolnitvi Uredbe (EU) 2017/821 Evropskega parlamenta in Sveta glede metodologije in meril za ocenjevanje in priznavanje shem potrebne skrbnosti v oskrbovalni verigi v zvezi s kositrom, tantalom, volframom in zlatom, UL L 75, 19.3.2019, str. 59.

b. Seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem

Uredba predvideva pomoč gospodarskim subjektom pri identifikaciji konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem. Evropska komisija je v skladu s členom 14 pripravila nezavezujoče smernice za opredelitev konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem ter drugih tveganj v dobavni verigi[27]. Prav tako je zadolžila organizacijo RAND Europe, naj zagotovi zunanje strokovno znanje v obliki metodologije za določitev držav, ki se uvrstijo na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem, ter okviren, neizčrpen in redno posodobljen seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem[28]. Kot je bilo že poudarjeno v opombi 4 zgoraj, seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem, ki so ga zagotovili zunanji strokovnjaki, (in informacije na posebnem spletišču za ta seznam) ne pomeni uradnega mnenja Evropske komisije ali EU o tem, ali določena regija ali območje spada na ta seznam, kot je opredeljen v členu 2(f) Uredbe (EU) 2017/821, ali ne. Kljub temu seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem služi kot operativno orodje za usmerjanje prizadevanj za zmanjšanje tveganja in podjetjem omogoča uporabo potrebne skrbnosti v skladu z uredbo EU.

Vključitev območja na seznam konfliktnih območij in/ali območij z visokim tveganjem ne prepoveduje, pomeni ali nakazuje, da se poslovne dejavnosti na tem področju ne bi smele izvajati. Seznam podjetjem omogoča, da opredelijo tista področja, na katerih bi morala izvajati potrebno skrbnost na podlagi tveganja, da lahko pridobivajo oziroma nadaljujejo s pridobivanjem kositra, tantala, volframa in zlata s pomočjo postopkov podjetja za potrebno skrbnost.

Podjetja, s katerimi so bili opravljeni razgovori v okviru zunanje študije, potrjujejo, da je seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem koristno orodje za oceno tveganj regionalnih konfliktov. Nekateri sogovorniki poročajo, da ga uporabljajo skupaj z drugimi seznami konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem, kot je seznam, ki ga je pripravila pobuda za odgovorne minerale (Responsible Minerals Initiative). Drugi deležniki so predlagali, da bi bilo mogoče izboljšati ozaveščenost o seznamu. Z razgovori se je tudi potrdilo, da je pomembno še naprej poudarjati okvirno in neizčrpno naravo seznama. Kar zadeva vsebino seznama, so nekateri deležniki predlagali razmislek o tehničnih spremembah, vključno s pogostostjo posodabljanja in posodobitvami metodologije za izpopolnitev geografskih območij, ter o vključitvi tranzitnih držav na seznam.

c. Evropsko partnerstvo za odgovorno pridobljene minerale

Evropsko partnerstvo za odgovorno pridobljene minerale je bilo vzpostavljeno leta 2016, da bi podprlo izvajanje prihodnje uredbe z (i) odgovorno proizvodnjo, (ii) odgovornim pridobivanjem ter (iii) povezovanjem proizvodnje in pridobivanja. To partnerstvo, ki ga večinoma financirata Evropska komisija in nekatere države članice, je večdeležniška pobuda in deluje kot forum med industrijo, vladami in civilno družbo. Njegov cilj je krepitev zmogljivosti na podlagi praks potrebne skrbnosti v celotni oskrbovalni verigi kositra, tantala, volframa in zlata.

[27] Priporočilo Komisije (EU) 2018/1149 z dne 10. avgusta 2018 *o nezavezujočih smernicah za opredelitev konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem ter drugih tveganj v oskrbovalni verigi v skladu z Uredbo (EU) 2017/821 Evropskega parlamenta in Sveta*, UL L 208, 17.8.2018, str. 94.
[28] Seznam je na voljo na https://www.cahraslist.net/.

Partnerstvo ima dva glavna cilja. Prvi je podpreti mala in srednja podjetja pri izvajanju potrebne skrbnosti z orodji, kot sta Due Diligence Check (preverjanje potrebne skrbnosti) z vprašalnikom, s katerim se ocenjuje usklajenost podjetij s smernicami OECD o potrebni skrbnosti in ponuja konkretne nasvete za izboljšanje praks, ter Due Diligence Hub (vozlišče potrebne skrbnosti), ki zagotavlja prilagojene informacije za izvajanje potrebne skrbnosti. Drugi cilj je podpreti sektor obrtnega in malega rudarjenja pri bolj odgovorni proizvodnji in dostopu do formalnih trgov na nacionalni in mednarodni ravni. V ta namen Evropsko partnerstvo za odgovorno pridobljene minerale financira projekte v konfliktnih območjih in območjih z visokim tveganjem ter si prizadeva za vzpostavitev najboljših praks in sodelovanja med akterji dobavne verige kositra, tantala, volframa in zlata, da bi se okrepile odgovorne prakse[29].

Partnerstvo je z leti pridobilo znanje o potrebni skrbnosti, zagotovilo forum za razprave z več deležniki in potrdilo dodano vrednost podpore za potrebno skrbnost na začetku dobavne verige prek projektov na terenu. Doseganje rezultatov se je znatno povečalo, zlasti od leta 2021. Zdi se tudi, da je partnerstvo bolje usklajeno s prednostnimi nalogami EU.

Področja, na katerih so potrebne nadaljnje izboljšave, vključujejo potrebe po povečanju članstva, diverzifikaciji virov financiranja, večjem ozaveščanju držav proizvajalk, večji osredotočenosti na trajnostnost ter izboljšanju zmogljivosti za spremljanje in ocenjevanje lastnih dejavnosti. V posvetovanjih z deležniki je bila izpostavljena tudi priložnost za olajšanje postopka, s katerim se lahko organizacije civilne družbe in deležniki s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem prijavijo za nepovratna sredstva iz Evropskega partnerstva za odgovorno pridobljene minerale ter jih uporabijo za nadaljnje usposabljanje lokalnih akterjev v oskrbovalni verigi v teh območjih o mehanizmih potrebne skrbnosti, po možnosti skupaj s shemami sodelovalne industrije, ter za razširitev povezav med upravičenci in gospodarskimi subjekti.

d. Drugi ukrepi iz skupnega sporočila z dne 5. marca 2014 – Diplomacija na področju surovin

V zvezi z diplomacijo na področju surovin in razvojnim sodelovanjem, ki presega obstoječe programe, kot je Evropsko partnerstvo za odgovorno pridobljene minerale, je EU izvedla številne dejavnosti, ki podpirajo trajnostni razvoj rudarskega sektorja v partnerskih državah. Tantal in volfram, dva od materialov, ki jih zajema uredba, sta prav tako vključena na seznam kritičnih surovin EU, zato spadata na področje širših prizadevanj EU na področju kritičnih surovin. Eden od ključnih primerov takih prizadevanj, ki so del zunanje razsežnosti akta o kritičnih surovinah[30], je delo v zvezi s sklepanjem strateških partnerstev o vrednostnih verigah surovin med Evropsko unijo in tretjimi državami.

Takšna partnerstva temeljijo na dvostranskem in nezavezujočem memorandumu o soglasju ter načrtu konkretnih ukrepov, o katerih se je treba dogovoriti v šestih mesecih od sklenitve memoranduma. Ključni stebri teh memorandumov o soglasju so namenjeni spodbujanju

[29] V obdobju 2017–2020 je Evropsko partnerstvo za odgovorno pridobljene minerale 18-krat dodelilo nepovratna sredstva ali druge oblike subvencij za projekte s skupnimi odhodki v višini 6 milijonov EUR. Izbrani so bili trije dodatni pilotni projekti, ki so se začeli izvajati v začetku leta 2022, dodaten razpis za zbiranje predlogov pa je bil objavljen poleti 2023.

[30] COM(2023) 160 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:903d35cc-c4a2-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF.

okoljskih, socialnih in upravljavskih standardov ter odgovornih rudarskih praks, mobilizaciji sredstev za ustrezno infrastrukturo, krepitvi zmogljivosti, sodelovanju na področju raziskav in inovacij ter povezovanju vrednostnih verig surovin s spodbujanjem poslovnega sodelovanja in trajnostnih naložb.

EU je doslej že podpisala partnerstva z Argentino, Avstralijo, Kanado, Čilom, Demokratično republiko Kongo, Grenlandijo, Kazahstanom, Namibijo, Norveško, Ruando, Ukrajino, Uzbekistanom in Zambijo, v pripravi pa so še nadaljnja partnerstva, zlasti z drugimi afriškimi državami.

To delo na področju strateških partnerstev dopolnjuje cilje skupnega sporočila z dne 5. marca 2014 in akta o kritičnih surovinah ter je v skladu s ciljem spodbujanja odgovornega pridobivanja surovin. To delo je po potrebi podprto tudi s političnimi dialogi, ki jih EU vodi z državami, pomembnimi z vidika odgovornih vrednostnih verig mineralov.

e. Informacijski sistem za odgovorno ravnanje z minerali (ReMIS)

Čeprav uredba ne določa zavezujočih obveznosti za potrebno skrbnost za gospodarske subjekte nižje v prodajni verigi, Komisija oceni, ali ti gospodarski subjekti izvajajo potrebno skrbnost (člen 17(2) uredbe). Za izvedbo te ocene Komisija vzpostavlja informacijski sistem za odgovorno ravnanje z minerali – ReMIS. To je prostovoljno spletno orodje za podjetja nižje v verigi, da lahko objavijo informacije o svojih praksah potrebne skrbnosti. ReMIS je tehnično pripravljen za uporabo, Komisija pa z državami članicami dokončno ureja dogovore o varstvu podatkov. Ker se ReMIS še ni začel izvajati, pri tem prvem pregledu ni bilo mogoče celovito oceniti uporabe potrebne skrbnosti v podjetjih nižje v verigi.

f. Portal Due Diligence Ready! (Pripravljeni na potrebno skrbnost!)

Komisija je posebej razvila portal Due Diligence Ready![31], da bi podjetjem pomagala odgovorno pridobivati minerale in kovine ter po potrebi izpolnjevati regulativne zahteve, vključno z Uredbo (EU) 2017/821. Na portalu so na voljo splošne informacije[32] o obveznostih za potrebno skrbnost ter nabor orodij[33] za pomoč pri poteku dela v zvezi s potrebno skrbnostjo. Ponuja tudi spletne seminarje in gradivo za usposabljanje v PowerPointu[34], ki ga je mogoče prenesti v sedmih jezikih (angleščini, francoščini, nemščini, italijanščini, poljščini, portugalščini in španščini). Poleg tega portal ponuja (posneto) gradivo za usposabljanje, med drugim na podlagi virtualnega srečanja, ki je potekalo junija 2023, namenjenega malim in srednjim podjetjem v Evropi ter industrijskim združenjem. Cilj tega virtualnega usposabljanja je bil:

- predstaviti kontekst uredbe EU, cilje, področje uporabe in trenutno stanje;
- zagotoviti praktične napotke malim in srednjim podjetjem za izvajanje potrebne skrbnosti v njihovih podjetjih;

[31] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_sl.
[32] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_sl.
[33] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/due-diligence-toolbox_sl.
[34] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/training-and-events_sl.

- osredotočiti priporočila na kontekst malih in srednjih podjetij v Evropi, ki se bodo najverjetneje morala ukvarjati z omejenimi sredstvi za izvajanje praks potrebne skrbnosti;
- opozoriti podjetja na orodja, ki so v sektorju na voljo za podporo, in na to, da je cilj portala Due Diligence Ready!, da se zberejo na enem mestu in lahko podjetja enostavno dostopajo do njih. Prav tako bi bilo treba opomniti svetovalno službo za mala in srednja podjetja, na katero se lahko podjetja obrnejo z vprašanji.

Februarja 2023 je začela delovati brezplačna svetovalna služba po elektronski pošti[35], prek katere so bili projektni strokovnjaki na voljo za pojasnila in usmerjanje malih in srednjih podjetij, ki uvažajo kositer, tantal, volfram in zlato, kako izvajati uredbo. Ta e-svetovalna služba je prav tako na voljo v sedmih jezikih.

Prek raziskav, izvedenih za namene zunanje študije o pregledu uredbe, in deležnikov, s katerimi so bili opravljeni razgovori, je bil posebej poudarjen pomen ciljno usmerjene podpore prek orodja, ki se nenehno izboljšuje in posodablja.

4. Dodatni elementi pregleda, ki lahko vplivajo na učinkovitost uredbe

Poleg elementov, ki so izrecno določeni v členu o pregledu uredbe, so bila v pregledu preučena dodatna vprašanja, ki bi lahko vplivala na delovanje in učinkovitost uredbe. Ta vključujejo oceno v zvezi z obstoječim področjem uporabe uredbe (tveganja, povezana s pragovi in nezakonito trgovino z zlatom), področjem uporabe v smislu mineralov in tveganj, zajetih z obveznostmi za potrebno skrbnost, ter morebitnimi povezavami z drugo ustrezno zakonodajo EU v ekstraktivnem sektorju (uredba o baterijah, akt o kritičnih surovinah, direktiva o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti).

Količinski pragovi za uvoz

Uredba ima globalno področje uporabe, tj. za vsakega uvoznika kositra, tantala, volframa in zlata ne glede na poreklo, ki ima letni obseg uvoza večji od pragov iz Priloge I, veljajo obveznosti za potrebno skrbnost. Uvozniki, ki ne dosegajo teh pragov, v skladu z uredbo nimajo pravnih obveznosti, vendar se jih spodbuja k prostovoljnemu izvajanju potrebne skrbnosti. Pragovi v prilogi so bili določeni za zagotovitev, da zajeti uvoz ustreza najmanj 95 % skupnega letnega obsega uvoza kositra, tantala, volframa in zlata v EU, tako da za veliko večino uvoza veljajo zahteve glede potrebne skrbnosti, hkrati pa se prepreči neupravičeno upravno breme za mala in srednja podjetja ter uvoznike manjših količin.

Čeprav je bilo v zunanji študiji ugotovljeno, da je mogoče s pragovi učinkovito doseči cilj razbremenitve malih in srednjih podjetij prevelikega upravnega bremena, so deležniki izrazili pomisleke, da bi lahko obstoječi pragovi privedli do praks izogibanja s strani uvoznikov v Uniji. Poleg tega so nekateri deležniki izrazili zaskrbljenost, da določeni pragovi izključujejo uvoz z visokim tveganjem in ga izvzemajo iz zahtev glede potrebne skrbnosti. Ta pomislek je zlasti pomemben v primeru zlata, saj je denarna vrednost uvoza majhnih količin, ki ne dosegajo

[35] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_sl#free-email-advisory.

pragov, lahko visoka, uvoz z visokim tveganjem pa je lahko povezan tudi z razmeroma majhnimi količinami uvoza.

Ta vprašanja je treba skrbno spremljati. Vendar trenutno ni jasnih dokazov o praksah izogibanja (npr. delitev uvoza na več uvoznikov, da bi ostali pod pragovi), opredeljenih v zunanji študiji ali sporočenih Komisiji s strani pristojnih organov držav članic. Komisija in države članice tesno sodelujejo, da bi zagotovile stalno spremljanje vzorcev uvoza. Komisija zlasti pripravlja orodje IT, in sicer orodje za odgovorno spremljanje mineralov, tj. spletno platformo, ki bi omogočala varno izmenjavo carinskih podatkov med pristojnimi organi držav članic.

Glede na pomanjkanje ustreznih podatkov je bilo v študiji ugotovljeno, da je prezgodaj za razmislek o spremembi pragov ali reviziji metodologije za izračun praga. Prizadevanja za izvajanje bodo zato osredotočena na olajšanje izmenjave informacij med malimi in srednjimi podjetji, da bi se okrepile zmogljivosti za spremljanje in kvantitativni vpogled v podatke o neposredni in posredni trgovini, naložbe in trende udeležbe pri dobičku, s čimer bi omogočili poglobljeno analizo morebitnega vpliva pragov v prihodnosti.

Nezakonita trgovina z zlatom

Uredba priznava, da so z nezakonito trgovino potrošniki posredno povezani s konflikti, ki močno vplivajo na človekove pravice zunaj EU. V zunanji študiji je poudarjeno, da imajo tranzitna vozlišča pomembno vlogo v svetovnih oskrbovalnih verigah s kositrom, tantalom, volframom in zlatom, saj potencialno nezakonito pridobljeno zlato in zlato, s katerim se nezakonito trguje, povezujejo s trgom EU.

Vprašanje nezakonite trgovine, zlasti z zlatom zaradi njegovih značilnosti, je izjemno zapleteno in večdimenzionalno. Potrebna skrbnost je eno od orodij, ki so na voljo v mednarodnih prizadevanjih za boj proti tihotapljenju. V zvezi s tem obstajajo instrumenti, kot so sheme potrebne skrbnosti in mehanizmi sledljivosti, ki pomagajo odpravljati tveganja nezakonite trgovine na različnih stopnjah oskrbovalne verige. Orodja v okviru uredbe lahko imajo pozitivno vlogo pri reševanju problema nezakonite trgovine v EU. Na primer, vključitev čezmejnih tranzitnih držav in drugih vozlišč uvoženih mineralov in kovin s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem na seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem bi lahko prispevala k temu, da bi kupci temeljiteje ocenili poreklo kovin/mineralov.

Področje uporabe

Uredba določa obveznosti za potrebno skrbnost za štiri minerale in kovine: kositer, tantal, volfram in zlato. Razlog za to izbiro v času sprejetja uredbe je trojen. Prvič, kositer, tantal, volfram in zlato so štirje minerali, ki so najpogosteje povezani z oboroženimi spopadi in povezanimi kršitvami človekovih pravic. Drugič, uredba temelji na uveljavljenih načelih smernic OECD o potrebni skrbnosti. Čeprav se smernice načeloma uporabljajo za vse minerale, vključujejo dva dodatka posebej za kositer, tantal, volfram in zlato, prilagojena izzivom, povezanim s strukturo dobavnih verig teh štirih mineralov. Tretjič, področje uporabe uredbe je usklajeno s prizadevanji drugih partnerjev – na primer, tudi ZDA imajo zakonodajo o konfliktnih mineralih: Oddelek 1502 ameriškega Dodd-Frankovega zakona o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov iz leta 2010 zajema iste štiri proizvode, čeprav z ožjim

geografskim področjem uporabe (saj se osredotoča na Demokratično republiko Kongo in sosednje države).

Poleg kositra, tantala, volframa in zlata je druge minerale in kovine, ki so ključni za zeleni in digitalni prehod, mogoče povezovati s tveganji, povezanimi s konflikti, zaradi sedanjega in predvidenega velikega povpraševanja po njih ter dejstva, da so njihova velika nahajališča v socialno in/ali okoljsko občutljivih regijah. Zato je bil namen pregleda analizirati, ali bi bilo treba druge minerale/kovine vključiti v področje uporabe uredbe, da bi izpolnili cilj preprečevanja financiranja oboroženih skupin in varnostnih sil na konfliktnih območjih ter območjih z visokim tveganjem, bogatih z viri. Natančneje, z zunanjo študijo so bili ocenjeni kobalt, baker, litij in nikelj glede na njihovo proizvodno strukturo in ker so izpostavljeni primerljivim tveganjem kot kositer, tantal, volfram in zlato. Ti štirje minerali so na seznamu kritičnih surovin EU, pri čemer se baker, litij in nikelj prav tako štejejo za strateške surovine[36]. Zato spadajo na področje uporabe akta o kritičnih surovinah. Poleg tega kobalt, litij in nikelj spadajo na področje uporabe uredbe o baterijah, zato zanje veljajo zahteve glede potrebne skrbnosti iz navedene uredbe.

Kobalt je vsestranska kovina, ki se uporablja v različne namene, vključno z baterijami, ter v letalskem, obrambnem in medicinskem sektorju. Demokratična republika Kongo oskrbuje več kot 70 % svetovnega trga. Mineral se pridobiva predvsem kot stranski proizvod obsežnega rudarjenja bakra v južnih provincah Haut-Katanga in Lualaba, ki se ne soočata s pomembno prisotnostjo nedržavnih oboroženih skupin. Kitajska nadzoruje 70 % svetovne predelave vmesnih proizvodov iz kobalta[37] in je dobro zastopana v rudarstvu kobalta s 15 od 19 industrijskih dejavnosti, ki so pod nadzorom kitajskih interesov, medtem ko tudi obrtno rudarsko proizvodnjo v veliki meri kupujejo kitajske rafinerije, vključno s Huayou Cobalt[38]. Večina kobalta se uporablja pri proizvodnji baterij, zlasti litij-ionskih baterij, ki se uporabljajo v potrošniški elektroniki, električnih vozilih in sistemih za shranjevanje energije.

Baker je kovina, ki se pogosto uporablja v električni opremi, gradbeništvu, industrijskih strojih in zlitinah. Čile prevladuje v proizvodnji bakra z ogromnimi industrijskimi dejavnostmi, kot sta rudnika Escondida in Andina. Trenutno Peru, Indonezija in Mongolija odpirajo nove rudnike,[39] Demokratična republika Kongo pa naj bi do leta 2026 postala druga svetovna proizvajalka bakra.[40] Ker je baker primarna kovina, je pridobivanje bakra pogosto povezano s pridobivanjem kobalta, kot v primeru bakrenega pasu v Demokratični republiki Kongo. Medtem ko se bakrova ruda večinoma pridobiva z rudarjenjem v velikem obsegu, obstaja tudi obrtna proizvodnja bakra, saj rudarji pogosto nihajo med bakrom in kobaltom, odvisno od svetovnih cen.

[36] Kritične surovine – Evropska komisija (europa.eu).

[37] Andrew Gulley (2022), „One hundred years of cobalt production in the Democratic Republic of the Congo“ (Sto let proizvodnje kobalta v Demokratični republiki Kongo). *Resources Policy* 79: 103007; IEA (2021), *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions* (Vloga kritičnih mineralov pri prehodih na čisto energijo).

[38] Dionne Searcey, Michael Forsythe in Eric Lipton, „A Power Struggle Over Cobalt Rattles the Clean Energy Revolution“ (Boj za prevlado nad kobaltom je pretresel revolucijo čiste energije), *New York Times*, 20. november 2021.

[39] Svetovni gospodarski forum (2022), „Which countries produce the most copper?“ (Katere države proizvajajo največ bakra?).

[40] *Reuters* (2023), „Congo could seize Peru's No. 2 copper spot as Andean output slows“ (Kongo bi lahko prevzel drugo mesto v proizvodnji bakra od Peruja, saj se andska proizvodnja upočasnjuje).

Litij je lahka kovina, ki se uporablja v litij-ionskih baterijah, zlasti za električna vozila[41]. Uporablja se tudi v zlitinah, steklu, keramiki, mazivih in farmacevtskih izdelkih. Najdemo ga predvsem v magmatskih kamninah (spodumen) in mineralnih izvirih (slanice), pri čemer je večina proizvodnje v Avstraliji in Čilu. V svetovnih rezervah litija prevladuje nekaj držav, vključno s Čilom, Argentino in Bolivijo[42]. Za rudarjenje litija se zahteva obsežna mehanizirana ekstrakcija zaradi nizkokakovostnih nahajališč, zaradi česar je manj primerno za obrtno in malo rudarjenje. Vendar pa se zaradi nedavnih pomembnih odkritij v Demokratični republiki Kongo[43] in Zimbabveju[44] v teh državah razvija sektor obrtnega rudarjenja.

Nikelj je široko uporabljen kovinski element, ki je ključnega pomena za rast rastlin in ga pogosto najdemo v nerjavnem jeklu in baterijah za električna vozila. Trenutno se nikelj pridobiva predvsem v industrijskih okoljih v Indoneziji, na Filipinih, v Rusiji in na francoskem čezmorskem ozemlju Nove Kaledonije[45]. Na Filipinih in v Indoneziji je bilo zabeleženo obrtno rudarjenje niklja. Nobena študija ne kaže na sistemsko uporabo prihodkov iz niklja za financiranje oboroženih skupin. Rudarjenje niklja zahteva znatne naložbe in mehanizirane postopke, zaradi česar je obrtno rudarjenje omejeno.

Čeprav je potrebna skrbnost dobavnih in vrednostnih verig zelo pomembna tudi za druge kovine in minerale, na tej stopnji ni priporočljivo razširiti področja uporabe uredbe iz dveh glavnih razlogov. Prvič, za druge minerale/kovine so značilni različni izzivi v smislu proizvodne strukture (predvsem rudarjenje v velikem obsegu), povezav vrednostne verige in morebitnih povezanih tveganj. Drugič, za te druge minerale/kovine se uporabljajo (ali se bodo uporabljali) drugi zakonodajni akti, zlasti uredba o baterijah in direktiva o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti (glej oddelek v nadaljevanju). Zlasti so v Prilogi X k uredbi o baterijah navedene kategorije tveganja in mednarodno priznani instrumenti potrebne skrbnosti, ki se uporabljajo za zahteve glede potrebne skrbnosti iz uredbe o baterijah ter zajemajo zlasti kobalt, nikelj, naravni grafit in litij. Te kategorije vključujejo človekove pravice, kot sta delo otrok in prisilno delo (Priloga X, točka 2(b)). Smernice OECD o potrebni skrbnosti za odgovorne oskrbovalne verige z minerali s konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem so navedene tudi v točki 4(f) kot eden od ustreznih mednarodno priznanih instrumentov, ki se uporabljajo. Čeprav se stvarno področje uporabe obeh uredb ne prekriva, se z obveznostmi za potrebno skrbnost v obeh instrumentih obravnavajo tveganja iz Priloge II k smernicam OECD o potrebni skrbnosti.

Z vključitvijo dodatnih kovin v področje uporabe uredbe bi se zato lahko podvajale zahteve iz druge zakonodaje Unije, regulativno okolje za gospodarske subjekte pa bi lahko postalo zapleteno, kar bi povzročilo zmedo glede načinov, na katere bi bilo treba izvajati potrebno skrbnost v zvezi z minerali. Zato bi morala biti trenutna prednostna naloga nadaljnji napredek pri izvajanju uredbe v sedanji obliki, pri čemer bi bilo treba posebno pozornost – tudi v okviru prihodnjih pregledov te uredbe in druge zakonodaje o potrebni skrbnosti – nameniti temu, kako

[41] Svetovni gospodarski forum. 2023. „This chart shows which countries produce the most lithium“ (Ta graf prikazuje, katere države proizvajajo največ litija).
[42] Natural Resources Canada (n.d.), „Lithium Facts“ (Podatki o litiju).
[43] *Resource World Magazine*, „Tantalex Lithium's Titan plant construction 80% complete, DRC“ (Dokončanih je 80 % gradnje tovarne Titan družbe Tantalex Lithium, Demokratična republika Kongo), 2023.
[44] *Reuters*, „Premier African Minerals completes Zimbabwe lithium plant, production imminent“ (Premier African Minerals dokončuje zimbabvejsko tovarno litija, proizvodnja se bo kmalu pričela), 2023.
[45] Natural Resources Canada (n.d.), „Nickel facts“ (Podatki o niklju).

zagotoviti nadaljnje dopolnjevanje in interoperabilnost različnih aktov zakonodaje EU o potrebni skrbnosti, ki so v tem okviru pomembni.

Zajeta tveganja

Kar zadeva tveganja, zajeta v obveznostih za potrebno skrbnost, uredba zajema tveganja, povezana z oboroženimi spopadi in povezanimi kršitvami človekovih pravic, v skladu s smernicami OECD o potrebni skrbnosti in Prilogo II k tem smernicam (resne kršitve, povezane s pridobivanjem in prevozom zadevnih mineralov ali trgovino z njimi). Okoljska tveganja niso zajeta niti v uredbi niti v smernicah OECD o potrebni skrbnosti. Vendar obstajajo prepoznavne povezave med vplivom rudarstva na okolje in oboroženimi spopadi. Po eni strani lahko vmešavanje državnih in nedržavnih oboroženih skupin v rudarske dejavnosti negativno vpliva na okolje. Po drugi strani pa lahko pride do konfliktov zaradi poslabšanja okolja, ki ga povzročajo dejavnosti v zvezi s kositrom, tantalom, volframom in zlatom, vključno z vprašanji, kot so razseljevanje prebivalstva, degradacija tal, omejen dostop do hrane in ogrožena razpoložljivost vode.

Take povezave med okoljem in konflikti bi lahko imele vlogo pri učinkovitosti uredbe, saj bi lahko okoljska potrebna skrbnost prispevala k enemu od ključnih ciljev uredbe, tj. ločitvi trgovine kositra, tantala, volframa in zlata od oboroženih spopadov. Hkrati bodo z direktivo o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti (ko bo začela veljati) obveznosti za potrebno skrbnost že razširjene na okoljske vidike. Zato bodo morali številni gospodarski subjekti v EU v verigah oskrbovanja z minerali izvajati okoljsko potrebno skrbnost. Poleg tega uredba trenutno temelji na smernicah OECD o potrebni skrbnosti. Zato bi lahko z dodajanjem okoljske potrebne skrbnosti (ki trenutno ni zajet v smernicah OECD o potrebni skrbnosti) v uredbo lahko nastala nevarnost, da bo regulativno okolje za gospodarske subjekte bolj zapleteno, ki bi glede na drugo zakonodajo Unije povzročila zmedo glede načinov, na katere je treba izvajati potrebno skrbnost v zvezi z minerali. Zato bi morala biti trenutna prednostna naloga, da se doseže nadaljnji napredek pri izvajanju uredbe v njeni sedanji obliki.

Usklajenost med uredbo in drugo zakonodajo EU

Uredba je prva zakonodaja EU, osredotočena na potrebno skrbnost v oskrbovalni verigi. Od začetka veljavnosti uredbe je bilo razvitih več zakonodajnih pobud, ki lahko v različnem obsegu vplivajo na njen cilj, področje uporabe in osredotočenost. V spodnji preglednici je primerjava geografske pokritosti, materialov, ki jih zajema, pokritosti podjetij, obveznosti za potrebno skrbnost, vloge priznavanja shem in odgovornosti v uredbi z direktivo o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti, uredbo o baterijah, uredbo o vzpostavitvi okvira za določitev zahtev za okoljsko primerno zasnovo za trajnostne izdelke, aktom o kritičnih surovinah in uredbo o prepovedi proizvodov, proizvedenih s prisilnim delom, na trgu Unije (uredba o prisilnem delu).

Pomemben skupni element je geografska pokritost, saj imajo vsi ti zakonodajni instrumenti potencialen globalni doseg (kljub posebni osredotočenosti uredbe na konfliktna območja in območja z visokim tveganjem). Kar zadeva materiale, ki jih zajema, se uredba o baterijah, tako kot ta uredba, uporablja za ozko področje uporabe izdelkov/mineralov, vendar se ne prekrivata. Akt o kritičnih surovinah v Prilogi II opredeljuje tantal in volfram kot kritični surovini. Drugi

instrumenti, zlasti direktiva o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti, ne opredeljujejo omejenih materialov, ki jih zajemajo, temveč se uporabljajo horizontalno. Kar zadeva pokritost podjetij, tj. gospodarskih subjektov, za katere veljajo zahteve, se bodo horizontalni instrumenti, kot je direktiva o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti, uporabljali za velike gospodarske subjekte, medtem ko so subjekti, za katere veljajo zahteve iz uredbe, opredeljeni s posebnim poudarkom na materialih in količinskimi pragovi za uvoz (kar pomeni tudi posebno prožnost, namenjeno malim in srednjim podjetjem, ne da bi jih izrecno izključili iz področja uporabe).

Kar zadeva zahteve glede potrebne skrbnosti, ima uredba ciljno usmerjen pristop (tj. zahteva se potrebna skrbnost, da se zagotovi, da se prek oskrbovalnih verig ne financirajo oboroženi spopadi in s tem povezane kršitve človekovih pravic), ki je usklajen s smernicami OECD o potrebni skrbnosti. Zahteve glede potrebne skrbnosti iz direktive o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti in uredbe o baterijah so obsežnejše, saj zajemajo tudi okoljska vprašanja ter širše družbena tveganja in tveganja v zvezi s človekovimi pravicami. Akt o kritičnih surovinah, uredba o okoljsko primerni zasnovi za trajnostne izdelke in uredba o prisilnem delu ne nalagajo obveznosti za potrebno skrbnost.

Kar zadeva priznavanje shem, uredba, akt o kritičnih surovinah in uredba o baterijah predvidevajo to možnost. Sheme, ki se trenutno ocenjujejo v okviru uredbe (glej oddelek III.3.a.), posebej zajemajo kositer, tantal, volfram in zlato.

Preglednica 5 – Primerjava med uredbo in drugimi ustreznimi zakonodajnimi pobudami

	Uredba	**Direktiva o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti**	**Uredba o baterijah**	**Uredba o okoljsko primerni zasnovi za trajnostne izdelke**	**Akt o kritičnih surovinah**	**Uredba o prisilnem delu**
Geografska pokritost	Globalna s poudarkom na konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem	Globalna	Globalna z nekaj osredotočenosti na konfliktna območja in območja z visokim tveganjem	Globalna	Globalna	Globalna
Materiali, ki jih zajema	Kositer, tantal, volfram in zlato	Horizontalna	Kobalt, litij, nikelj, naravni grafit	Medsektorsko z nekaterimi omejitvami proizvodov	34 kritičnih surovin iz Priloge II, vključno s tantalom in volframom	Horizontalna
Pokritost podjetij	Uvozniki kositra, tantala, volframa in zlata v skladu z določenimi pragovi	Gospodarski subjekti z več kot 1 000 zaposlenimi in letnim prometom, večjim od 450 milijonov EUR	Za obveznosti za potrebno skrbnost: Gospodarski subjekti, ki dajejo baterije na trg EU ali jih dajejo v uporabo na trgu	Vsa podjetja, z izjemo obveznosti glede uničevanja neprodanih potrošniških	Ni relevantno	Horizontalna

			EU in imajo letni promet ≥ 40 milijonov EUR	izdelkov za mala in mikropodjetja		
Obveznosti za potrebno skrbnost	Tveganja in negativni učinki, povezani s konflikti in kršitvami človekovih pravic	Človekove pravice in okolje	Socialno področje, človekove pravice in okolje	Ni relevantno	Ni relevantno	Ni relevantno
Priznavanje shem	Da	Ne	Da (metodologija še ni določena)	Ni relevantno	Da	Ni relevantno
Obveznosti	Države članice določijo pravila, ki se uporabljajo za kršitve	Države članice določijo upravne kazni za neizpolnjevanje obveznosti in civilno odgovornost v primeru škode za imetnike pravic	Države članice določijo kazni za neizpolnjevanje obveznosti; omejitev prodaje baterij kot zadnja možnost	Države članice določijo sankcije	Ni relevantno	Prepovedi izdelkov na trgu; Države članice določijo kazni za neupoštevanje prepovedi

Če povzamemo, uredba po eni strani zahteva izvajanje potrebne skrbnosti za precej ozek nabor mineralov in kovin ter poseben nabor tveganj. Po drugi strani pa se z nekaterimi nedavno sprejetimi regulativnimi okviri EU že razširja (ali se bo kmalu razširila) potrebna skrbnost v celotni vrednostni verigi, da bi obravnavali širok nabor proizvodov ter socialno-ekonomska vprašanja, vprašanja varnosti delavcev in okoljska vprašanja, s čimer bi prispevali k zagotavljanju varnih in trajnostnih oskrbovalnih in vrednostnih verig kritičnih mineralov v EU in zunaj nje. Nekatere od teh uredb so delno povezane z uredbo v smislu stvarnega področja uporabe, pokritosti podjetij in zahtev. Vendar je v sedanjem obsegu interakcija omejena, pogosto dopolnjujoča in se ne zdi, da bi predstavljala znatno dodatno regulativno breme pri prizadevanjih za potrebno skrbnost v zvezi z minerali v regulativnem okviru EU.

IV. ZAKLJUČEK

Ker sta od začetka uporabe operativnih zahtev glede potrebne skrbnosti iz uredbe minili le dve leti, je bil ta prvi obvezni pregled izveden v zelo zgodnji fazi izvajanja uredbe. Pri celovitem uvajanju, izvajanju in izvrševanju različnih vidikov uredbe in spremljevalnih ukrepov je prišlo do nekaterih dodatnih zamud, npr. zaradi pandemije COVID-19 in drugih izzivov pri izvajanju, ki se bodo stalno obravnavali v posvetovanju z vsemi ustreznimi deležniki. Zato to prvo poročilo o pregledu ne vsebuje dokončnih ugotovitev o številnih preučenih vidikih. Ne glede na to zagotavlja koristne informacije o delovanju in učinkovitosti uredbe ter opredeljuje področja, ki jih je treba dodatno oceniti v okviru naslednjih pregledov.

Ključne ugotovitve

V zvezi z učinki uredbe na terenu v tretjih državah proizvajalkah kositra, tantala, volframa in zlata, zlasti na konfliktnih območjih in območjih z visokim tveganjem, so bili v zunanji študiji pri lokalnih deležnikih opredeljeni omejeni učinki, ki bi jih bilo mogoče neposredno pripisati Uredbi. Zaradi zasnove uredbe, ki določa zavezujoče zahteve glede potrebne skrbnosti pri uvozu v EU, je potrebnega več časa in podatkov višje v oskrbovalni verigi, da bi lahko razlikovali med učinkom uredbe v tretjih državah in širšimi svetovnimi prizadevanji za spodbujanje potrebne skrbnosti v oskrbovalnih verigah z minerali. Glede na okrepljena mednarodna prizadevanja za potrebno skrbnost v zvezi s kositrom, tantalom, volframom in zlatom bo še naprej težko določiti, ali je učinke v državah proizvajalkah mogoče pripisati prav uredbi. Ne glede na to je spodbudno, da si v več preučenih tretjih državah številni akterji v sektorju kositra, tantala, volframa in zlata širše mednarodno prizadevajo za spodbujanje potrebne skrbnosti, usklajene z OECD, v skladu s cilji uredbe.

V EU so države članice dosegle napredek pri prizadevanjih za izvajanje uredbe. V večini držav članic so bili imenovani pristojni organi držav članic in izvedeni prvi krogi naknadnih pregledov izpolnjevanja obveznosti pri uvoznikih v Uniji, ki spadajo na področje uporabe uredbe. Kljub temu se pristojni organi držav članic še vedno soočajo z izzivi, zlasti v zvezi s preglednostjo in dostopom do ustreznih informacij o potrebni skrbnosti. Revizije, ki jih opravijo neodvisne tretje strani, so ključen del zahtev glede potrebne skrbnosti, a so gospodarski subjekti in pristojni organi držav članic poročali, da je pomanjkanje kvalificiranih revizorjev velik izziv pri izvajanju uredbe. Poleg tega je bila pri pregledu ugotovljena različna stopnja zmogljivosti in sredstev pristojnih organov držav članic, kar kaže na potrebo po nadaljnjem izboljšanju

sodelovanja in izmenjav med njimi, zlasti za zagotovitev enotnega izvajanja uredbe in preprečitev poskusov izogibanja zahtevam.

V zvezi s stroški izpolnjevanja obveznosti in spremljevalnimi orodji uredbe se je s pregledom potrdilo, da se lahko s shemami potrebne skrbnosti podpira izpolnjevanje obveznosti in da se sheme štejejo za na splošno cenovno dostopno orodje. Vendar je treba vlogo shem stalno pojasnjevati, da bi se izognili prevelikemu zanašanju na sheme, saj so gospodarski subjekti še naprej individualno odgovorni za ravnanje v skladu z uredbo, ne glede na to, ali sodelujejo v takih shemah (tudi če je shemo priznala Komisija). Seznam konfliktnih območij in območij z visokim tveganjem, ki se pripravi in posodablja na podlagi zunanjega strokovnega znanja, je koristno orodje, ki ga gospodarski subjekti in pristojni organi držav članic redno uporabljajo. Komisija bi morala stalno razmišljati o posebnih izboljšavah metodologije, na kateri temelji ta seznam. S pregledom se je potrdila dodana vrednost drugih orodij, kot so Evropsko partnerstvo za odgovorno pridobljene minerale ali strateška partnerstva na področju surovin, ki dopolnjujejo prizadevanja uredbe z vključitvijo vidika mednarodnega sodelovanja in nadaljnjim sodelovanjem s tretjimi partnerskimi državami.

Nazadnje so bila v pregledu preučena vprašanja v zvezi s področjem uporabe uredbe in povezanimi vidiki, ki lahko vplivajo na njeno delovanje in učinkovitost, poleg tistih, ki jih določa uredba. Ocena kaže, da razširitev stvarnega področja uporabe (možna vključitev dodatnih mineralov ali kovin in zlasti kobalta) ali obsega tveganj (možna vključitev dodatnih tveganj, kot so okoljska tveganja) v veliki meri že izhaja iz druge poznejše zakonodaje EU, zlasti direktive o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti in uredbe o baterijah. Ker se več zahtev iz teh nedavnih zakonodajnih aktov še ni začelo uporabljati, je prezgodaj za odločilne zaključke o tem, kako bodo te zahteve vplivale na uredbo, njihov vpliv pa bo na koncu odvisen od tega, kako se bodo izvajale te druge pobude. Zato trenutno ni mogoče sklepati, da bi bile potrebne spremembe za izboljšano delovanje uredbe, oziroma v celoti oceniti, ali druga zakonodaja zadostno dopolnjuje učinkovitost uredbe.

Obeti za prihodnost

Glede na navedeno je iz tega prvega pregleda razvidno, da mora EU okrepiti svoja prizadevanja za sodelovanje in ozaveščanje v zvezi z uredbo in njenimi cilji. To lahko vključuje okrepitev prizadevanj za obveščanje ustreznih ključnih deležnikov o uredbi, tudi na terenu, ter podporo ustreznim razvojnim projektom. Delegacije EU bi lahko bile glavni sogovornik in posrednik pri sodelovanju z lokalnimi akterji.

Poleg tega lahko Komisija nadalje preuči, kako izboljšati konvergenco pri izvrševanju uredbe s strani pristojnih organov držav članic. Medtem ko Komisija že pripravlja več orodij, kot so platforma za izmenjavo carinskih podatkov ali redne izmenjave prek sestankov strokovne skupine za odgovorno pridobivanje kositra, tantala, volframa in zlata, bi si bilo treba še naprej prizadevati za stalno zagotavljanje pojasnil ali smernic ter olajševanje čezmejnega sodelovanja med pristojnimi organi držav članic pri reševanju izzivov, povezanih z odgovornim pridobivanjem mineralov in ravnanjem v skladu z uredbo.

Ključna ugotovitev tega prvega pregleda je predvsem, da se učinki uredbe ne bi smeli ocenjevati ločeno. Ta uredba je del širšega ekosistema ukrepov, katerih cilj je spodbujanje odgovornega pridobivanja kositra, tantala, volframa in zlata ter preprečevanje prispevanja h konfliktom in

hudim kršitvam človekovih pravic. V zvezi s tem je ta pregled preučil začetni pozitivni razvoj v tretjih državah in EU, zlasti znake povečane uporabe potrebne skrbnosti ter boljšega razumevanja, izvajanja in razširjanja smernic OECD o potrebni skrbnosti v širšem smislu. Tako širšo mednarodno uveljavitev potrebne skrbnosti v sektorju kositra, tantala, volframa in zlata in zunaj njega je treba podpreti in dodatno okrepiti. Vzporedno z zagotavljanjem učinkovitega izvajanja politik EU ima EU pomembno vlogo pri podpiranju nadaljnjih mednarodnih prizadevanj, pri čemer daje zgled in sodeluje z vsemi ustreznimi deležniki, tretjimi državami in mednarodnimi forumi.