EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.9.2024
COM(2024) 415 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Evaluering af, hvordan forordning (EU) 2017/821 (forordningen om konfliktmineraler) fungerer, og hvor effektivt den virker, i henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning (EU) 2017/821

I. INDLEDNING

Formålet med denne rapport er at fremlægge Europa-Kommissionens (i det følgende benævnt "Kommissionen") resultater vedrørende den første evaluering af, hvordan *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/821 af 17. maj 2017 om fastlæggelse af due diligence-forpligtelser i forsyningskæden for EU-importører af tin, tantal, wolfram og deres malme samt guld, der hidrører fra konfliktramte områder og højrisikoområder*[1] (forordningen) fungerer, og hvor effektivt den virker. Forordningen trådte i kraft den 8. juni 2017. Dens operationelle due diligence-krav har været gældende for EU-importører af tin, wolfram, tantal og guld (3TG) siden den 1. januar 2021. Forordningen opretter specifikt et EU-system for due diligence i forsyningskæden for at indskrænke væbnede gruppers og sikkerhedsstyrkers muligheder for at udnytte handel med 3TG ved at forhindre finansiering af sådanne væbnede grupper og sikkerhedsstyrker i ressourcerige områder og undgå dermed forbundne alvorlige krænkelser af menneskerettighederne. Due diligence-forpligtelserne for EU-importører er i overensstemmelse med OECD's due diligence-retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder for mineraler fra konfliktramte områder og højrisikoområder (OECD's due diligence-retningslinjer) og integrerer den femtrinsramme for risikobaseret due diligence, der er fastsat i OECD's due diligence-retningslinjer[2]. Forordningen er udformet med henblik på at give gennemsigtighed og sikkerhed for så vidt angår forsyningspraksisser hos EU-importører af 3TG og hos smelterier og forædlingsvirksomheder, som tilvejebringer deres råstoffer fra konfliktramte områder og højrisikoområder. Medlemsstaternes kompetente myndigheder er ansvarlige for en ensartet gennemførelse af forordningen og for at gennemføre efterfølgende overensstemmelseskontrol af EU-importører.

I henhold til artikel 17, stk. 2, evaluerer Kommissionen, hvordan denne forordning fungerer, og hvor effektivt den virker, senest i 2023 og derefter hvert tredje år. Der skal i evalueringen navnlig

> *"tages hensyn til **denne forordnings konkrete virkning**, herunder på fremme af og omkostningerne ved ansvarlig tilvejebringelse af de mineraler, som er omfattet af dens anvendelsesområde, fra konfliktramte områder og højrisikoområder, og denne forordnings virkninger for økonomiske operatører i Unionen, herunder SMV'er, samt de ledsageforanstaltninger, der er skitseret i den fælles meddelelse af 5. marts 2014. Kommissionen drøfter **evalueringsrapporten** med Europa-Parlamentet og med Rådet. Evalueringen skal omfatte en uafhængig vurdering af andelen af de samlede økonomiske operatører i Unionen længere fremme i forsyningskæden med tin, tantal, wolfram eller guld i deres forsyningskæde, som har indført due diligence-ordninger. Evalueringen skal vurdere hensigtsmæssigheden og gennemførelsen af disse due diligence-ordninger og den konkrete indvirkning af EU-systemet samt behovet for yderligere obligatoriske foranstaltninger for at sikre, at det samlede EU-marked får tilstrækkelig gennemslagskraft i den ansvarlige globale forsyningskæde af mineraler."*

Ud over de krav, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 17, har Kommissionen konstateret og undersøgt yderligere elementer i forbindelse med forordningens dækning og

[1] EUT L 130 af 19.5.2017, s. 1.
[2] OECD's due diligence-retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder fra konfliktramte områder og højrisikoområder (OECD (2016): Tredje udgave, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en.

anvendelsesområde, som kan have en indvirkning på hvordan forordningen fungerer, og hvor effektivt den virker. Denne rapport opfylder kravet om, at Kommissionen skal evaluere forordningen. Den sammenfatter resultaterne af evalueringen og fremhæver centrale fokusområder, som Kommissionen løbende kan støtte og eventuelt vurdere yderligere i forbindelse med de kommende evalueringer.

II. FØRSTE EVALUERING – ANVENDELSESOMRÅDE OG METODE

I denne rapport analyseres hvordan forordningen fungerer, og hvor effektivt den virker på flere ledder: 1) virkningerne i producentlande[3], navnlig med hensyn til at afbøde risici for betydelige negative virkninger, der kan være forbundet med udvinding, håndtering og eksport af mineraler fra konfliktramte områder og højrisikoområder, 2) indvirkningen på økonomiske operatører i EU, herunder på små og mellemstore virksomheder (SMV'er), 3) evaluering af ledsageforanstaltninger såsom anerkendelse af due diligence-ordninger i forsyningskæden og virkningen af den af Kommissionen indhentede eksterne ekspertise til at tilvejebringe en vejledende, ikkeudtømmende liste over konfliktramte områder og højrisikoområder i henhold til forordningens artikel 14, stk. 2, (i det følgende benævnt listen over konfliktramte områder og højrisikoområder)[4] og 4) yderligere overvejelser, herunder om forordningens materielle anvendelsesområde, importmængdegrænsernes rolle og de indbyrdes forbindelser med andre lovgivningsinitiativer, der dækker udvindingssektoren.

Denne rapport er blevet understøttet af en ekstern undersøgelse, input fra medlemsstaternes kompetente myndigheder via deres årlige rapporter om gennemførelsen af forordningen[5] samt Kommissionens høringer af en bred vifte af interessenter. Resultaterne af den eksterne undersøgelse er baseret på blandede metoder, der består af en omfattende litteraturgennemgang, analyse af sekundære data, feltforskning[6], skrivebordsundersøgelser og interviews samt workshopper med relevante interessenter, herunder medlemsstaternes kompetente myndigheder, europæiske operatører i begyndelsen af forsyningskæden og operatører længere fremme i forsyningskæden, ejere af due diligence-ordninger, minearbejdere, lokale erhvervsdrivende, civilsamfundet og andre interessenter. Rapporten er baseret på forskning, der dækker perioden frem til første halvdel af 2023.

III. EVALUERING AF, HVORDAN FORORDNINGEN FUNGERER, OG HVOR EFFEKTIVT DEN VIRKER

1. Indvirkning på lokalt plan i 3TG-producerende lande

[3] Med "producentlande" henviser vi til lande, hvor udvindingen af 3TG-mineraler og -malme finder sted.

[4] Listen over konfliktramte områder og højrisikoområder tilvejebragt af den eksterne ekspertise og oplysningerne på det særlige websted for denne liste udgør ikke Europa-Kommissionens eller EU's officielle holdning til, hvorvidt en bestemt region eller et bestemt område er et konfliktramt område og højrisikoområde som defineret i artikel 2, litra f), i forordning (EU) 2017/821.

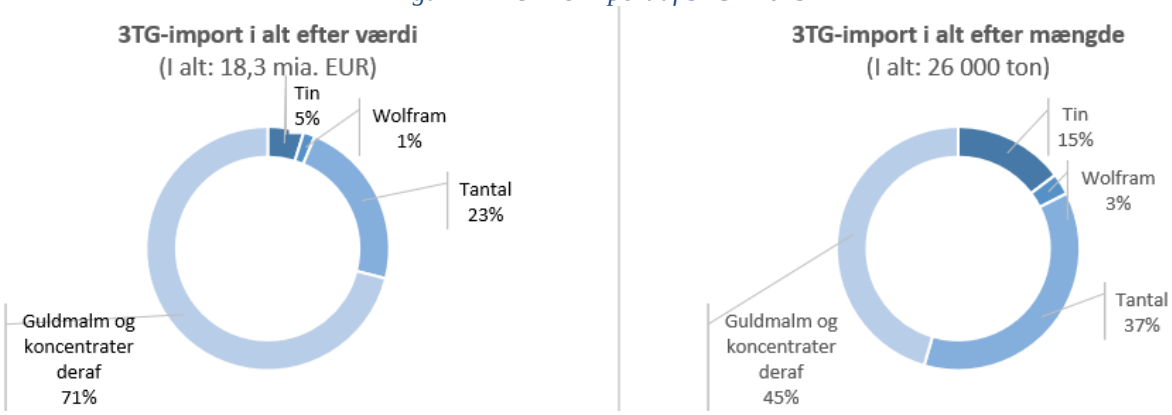
[5] Forordningens artikel 17, stk. 1.

[6] Der blev gennemført casestudier på lokalt plan i Colombia og Den Demokratiske Republik Congo (DRC). Begge lande er på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder og er centrale aktører på 3TG-markedet med aktiv produktion af hvert mineral/metal i forskelligt omfang.

I 2023 importerede EU 3TG (som defineret i forordningens bilag 1, dvs. både metaller og mineraler, der indeholder disse) til en værdi af 18,3 mia. EUR. Størstedelen af importen målt i værdi bestod af guldmalm og koncentrater deraf (71 %) efterfulgt af tantal (23 %), tin (5 %) og wolfram (1 %).

Mængdemæssigt udgjorde den samlede import 26 000 ton, hvoraf 45 % var guldmalm og koncentrater deraf, 37 % tantal, 15 % tin og 3 % wolfram (herunder mineraler, der indeholder disse metaller).

Figur 1 – EU27's import af 3TG i 2023



Kilde: ESTAT Comext
Bemærk: baseret på de ottecifrede KN-koder i bilag 1 til forordningen.

Som det fremgår af tabel 1 nedenfor, stammer kun en marginal andel af den direkte import af 3TG fra lande med områder, der er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder.

Tabel 1 – Oprindelsen af EU's import af 3TG i 2023

Varenavn	EU's samlede import (i 1 000 EUR)	Import fra konfliktramte områder og højrisikoområder (i 1 000 EUR)	Direkte import fra konfliktramte områder og højrisikoområder (%)	Lande med regioner, der er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder	De fem primære oprindelseslande i ikkekonfliktramte områder og højrisikoområder
Tin	875 963	12 808	1,46 %	Indien, Den Demokratiske Republik Congo, Tyrkiet, Afghanistan, Venezuela, Pakistan, Ukraine, Zimbabwe, Nigeria, Filippinerne, Egypten, Colombia, Burundi	Schweiz, Sydafrika, Det Forenede Kongerige, Ecuador og Canada
Wolfram	282 892	2 929	1,04 %	Indien, Tyrkiet, Filippinerne, Egypten, Ukraine, Pakistan	Sydkorea, Japan, Kina, USA, Sydafrika

Tantal	4 136 535	1 616	0,04 %	Venezuela, Indien, Ukraine, Tyrkiet, Filippinerne, Colombia, Nigeria, Mozambique	Indonesien, Brasilien, Kina, Peru, Bolivia
Guldmalm og koncentrater deraf	12 992 874	628 175	4,83 %	Indien, Den Demokratiske Republik Congo, Tyrkiet, Afghanistan, Venezuela, Pakistan, Ukraine, Zimbabwe, Nigeria, Filippinerne, Egypten, Colombia, Burundi	Kina, USA, Vietnam, Sydkorea, Canada

Kilde: ESTAT Comext
Bemærk: baseret på de ottecifrede KN-koder i bilag 1 til forordningen.

For at evaluere forordningens indvirkning på lokalt plan i 3TG-producerende lande med fokus på konfliktramte områder og højrisikoområder blev Den Demokratiske Republik Congo (regionerne Kinshasa og Kindu) og Colombia (regionerne Bogotá og Medellín) udvalgt med henblik på at foretage en tilbundsgående evaluering på lokalt plan. De to lande blev udvalgt for at opnå en balance mellem relevans, gennemførlighed og geografisk repræsentation og samtidig sikre dækning af alle fire mineraler/metaller, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde.

I forbindelse med den eksterne undersøgelse og via skrivebordsbaseret forskning blev virkningerne i de områder, der er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder i Afrika, Latinamerika og Asien – specifikt i Burkina Faso, Burundi, Nigeria, Sydsudan, Venezuela, Indien og Myanmar, desuden undersøgt. Endelig indgik vigtige 3TG-transitlande, navnlig Rwanda og De Forenede Arabiske Emirater, også i skrivebordsvurderingen med det formål at give et mere holistisk billede af de globale virkninger af forordningen.

Udvælgelsen af disse specifikke lande til at foretage en tilbundsgående skrivebordsvurdering er ikke resultatet af en sammenligning med andre lande, der også har opført konfliktramte områder og højrisikoområder på listen.

a. Feltforskning i **Den Demokratiske Republik Congo**

Den Demokratiske Republik Congo har været centralt for "konfliktmineraler", siden begrebet opstod for over to årtier siden, på grund af landets store reserver af 3TG'er og de veldokumenterede risici i forbindelse med væbnede konflikter og dermed forbundne alvorlige krænkelser af menneskerettighederne i hele 3TG-forsyningskæden. Hele Den Demokratiske Republik Congo er på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder[7]. Udbredelsen af ikkeindustriel minedrift i lille målestok giver anledning til centrale udfordringer, idet

[7] Jf. afsnit III. 3. b.

kooperativer ofte er dårligt formaliserede og berørt af betydelige risici og krænkelser i form af tvangsarbejde, væbnede gruppers udnyttelse (bestikkelse, hvidvaskning af penge) og afgivelse af urigtige oplysninger om mineralers oprindelse. Disse risici benævnes ofte "OECD's due diligence-retningslinjer – bilag II"-risici[8]. Navnlig for så vidt angår guld fra ikkeindustriel minedrift er der i øjeblikket ikke noget sporbarhedsprogram i stor skala, hvilket gør det vanskeligt at gennemføre due diligence i begyndelsen af forsyningskæden og ansvarligt tilvejebringe certificeret guld for at nå ud til det europæiske marked.

Tabel 2 – Eksport af 3TG fra Den Demokratiske Republik Congo i 2022

Varenavn	Eksport i alt (i 1 000 EUR)	Vigtigste importerende lande	EU-andel
Tin	19 533	Kina og De Forenede Arabiske Emirater	0 %
Wolfram	3 162	De Forenede Arabiske Emirater, Thailand, Malaysia, Hongkong, EU	3 %
Tantal	38 154	Hongkong, De Forenede Arabiske Emirater, Kina, Thailand, EU	7 %
Guldmalm og koncentrater deraf	685 084	Sydafrika, De Forenede Arabiske Emirater, Burundi, Rwanda, Uganda	0 %

Kilde: FN Comtrade
Noter: baseret på HS6-koder i bilag 1 til forordningen.

Undersøgelsen identificerede nogle positive effekter, som dog ikke direkte kan tilskrives forordningen, for så vidt angår øget kendskab til og anvendelse af due diligence-praksisser, herunder OECD's due diligence-retningslinjer, som forordningen er baseret på. Resultaterne af feltforskningen viser imidlertid også, at kendskabet specifikt til forordningen generelt er lavt i Den Demokratiske Republik Congo med en deraf følgende mangel på påviselig direkte virkning. Ikke desto mindre er kendskabet til OECD's femtrinsramme – som forordningen er baseret på – langt mere udbredt. De interessenter, der blev interviewet, havde kendskab til de due diligence-krav, der er fastsat i OECD's due diligence-retningslinjer, og behovet for at overholde den amerikanske Dodd-Frank-lov[9], der specifikt fokuserer på Den Demokratiske Republik Congo og nabolandene.

b. Feltforskning i **Colombia**

Colombia har været medlem af OECD siden 2020[10]. Landet er hjemsted for betydelig guldproduktion med konstaterede forbindelser til de i bilag II nævnte risici såsom guldproduktion som brændstof til ikkestatslige væbnede grupper, narkotikahandel og ulovlig

[8] Risiciene i bilag II er defineret i OECD's due diligence-retningslinjer og anerkendes som "betydelige negative virkninger, der kan være forbundet med udvinding, handel med, håndtering og eksport af mineraler" fra konfliktramte områder og højrisikoområder. Bilag II omfatter: enhver form for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling, enhver form for tvangsarbejde, de værste former for børnearbejde, andre grove krænkelser af menneskerettighederne og misbrug som f.eks. omfattende seksuel vold samt krigsforbrydelser eller andre alvorlige krænkelser af den humanitære folkeret, forbrydelser mod menneskeheden eller folkedrab.
[9] I henhold til paragraf 1502 i USA's Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act fra 2010 skal virksomheder, som er børsnoterede i USA afgive en erklæring om, hvorvidt de anvender 3TG'er, og hvorvidt sådanne mineraler har oprindelse i Den Demokratiske Republik Congo eller et naboland.
[10] OECD, "Colombia".

minedrift[11]. De colombianske *departamentos* Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Nariño, Norte de Santander og Valle del Cauca er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder. I juli 2022 vedtog Colombia lov nr. 2250, som udgør det nationale retsgrundlag for due diligence for 3TG'er (samt sølv og platin). Desuden gennemfører den colombianske regering flere initiativer, der afspejler målene for forskellige aspekter af OECD's due diligence-retningslinjer og dermed forordningen, selv om disse initiativer ikke udtrykkeligt og konsekvent er udformet som due diligence. Formalisering af ikkeindustriel minedrift i lille målestok er et eksempel herpå, da sådanne minesamfund er særligt udsat for de i bilag II nævnte risici. Den eksterne undersøgelse fremhævede desuden bestræbelser fra grupper som Alliance for Responsible Mining (ARM) og Swiss Better Gold Initiative på at fremme ansvarlig tilvejebringelse inden for den colombianske guldsektor for ikkeindustriel minedrift i lille målestok.

De interessenter, der blev hørt i Colombia, påpegede, at det ikke er muligt at identificere de omkostninger, der er direkte forbundet med forordningen, på grund af de lave direkte importmængder fra Colombia til EU[12].

Tabel 3 – Eksport af 3TG fra Colombia i 2022

Varenavn	Eksport i alt (i 1 000 EUR)	Vigtigste importerende lande	EU-andel
Tin*	3 621	Kina, Trinidad og Tobago, Ecuador	0 %
Wolfram^	25	Peru, Ecuador, Mexico	0 %
Wolfram- og tinoxider og -hydroxider	87	EU, Panama	93 %
Tantal	5	Argentina	0 %
Guldmalm og koncentrater deraf	2 976 472	USA, EU, frizoner, Indien, De Forenede Arabiske Emirater	16 %

Kilde: FN Comtrade
Noter: baseret på HS6-koder i bilag 1 til forordningen.
* Undtagen tinoxider og tinhydroxider (KN 2825 90 85)
* Undtagen wolframoxider og wolframhydroxider (KN 2825 90 40)

Resultaterne af feltarbejdet viste, at kendskabet specifikt til forordningen på lokalt plan i Colombia er begrænset med deraf følgende mangel på identificerbare direkte virkninger. De interessenter, der blev interviewet, havde imidlertid kendskab til OECD's due diligence-retningslinjer – dette er opmuntrende i betragtning af, at et af hovedformålene med forordningen er at sikre, at EU-importører af 3TG udviser due diligence på en måde, der er i overensstemmelse med OECD's due diligence-retningslinjer. Begrebet sporbarhed i forsyningskæden er navnlig blevet internaliseret i Colombias guldsektor blandt økonomiske operatører og offentlige myndigheder.

c. Skrivebordsbaserede casestudier

[11] Frédéric Massé & Philippe Le Billon (2017), "Gold mining in Colombia, post- war crime and the peace agreement with the FARC", *Third World Thematics.*

[12] Interview med en guldekspert fra civilsamfundet, 24. april 2023.

Den eksterne undersøgelse til støtte for Kommissionens evaluering pegede på følgende problematikker i de lande, der er udvalgt til skrivebordskontrol.

I **Burkina Faso** omfatter de i bilag II konstaterede risici i guldsektoren bestikkelse, afgivelse af urigtige oplysninger, hvidvaskning af penge og manglende betaling af skatter, direkte eller indirekte støtte til ikkestatslige væbnede grupper og inddragelse af offentlige sikkerhedsstyrker. Otte regioner i landet er på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder. Under de interviews, der blev gennemført i forbindelse med denne undersøgelse med centrale interessenter i Burkina Faso, var der begrænset kendskab til forordningens eksistens. Med hensyn til prioriteter for ansvarlig tilvejebringelse fokuserede de fleste interviewede på problemet med kviksølvforurening i forbindelse med guldudvinding. De gennemførte interviews tyder på, at det vil være nødvendigt med mere opsøgende arbejde i forbindelse med forordningen for at øge kendskabet til dens formål og funktion. EU-delegationen i Ouagadougou støtter ikkeindustriel guldminedrift, herunder i forbindelse med *Foundations for Peace*-projektet.

Burundi er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder. Formaliteten og lovligheden af landets minesektor er blevet negativt påvirket af forbuddet mod eksport af guld til private erhvervsdrivende fra 2019, hvilket potentielt har bidraget til øget ulovlig eksport af guld. Ifølge de interessenter, der blev hørt, er der i øjeblikket kun få udenlandske virksomheder, der opererer i landet, hovedsagelig af kinesisk og russisk oprindelse, og ingen eksporterer direkte til EU. Dertil kommer, at der er meget begrænset adgang til minedata. Undersøgelsen påviste ikke nogen direkte indvirkning af forordningen på lokalt plan.

Seks forbundsstater i **Nigeria** er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder. Minesektoren i Nigeria er i øjeblikket i sin vorden og er kendetegnet ved en relativt begrænset produktion af 3TG-mineraler, bortset fra tantal. Nigeria tegner sig for ca. 13 % af den globale tantalproduktion[13]. Ulovlig guldminedrift og guldsmugling udgør dog de i bilag II nævnte største risici, navnlig i landets nordvestlige regioner (Zamfara State). Minesektoren har hidtil ikke været blandt de prioriterede inddragede sektorer i EU's partnerskab med Nigeria, og som følge heraf har der ikke været direkte inddragelse i landet på grundlag af forordningen. Indirekte ydes der imidlertid gennem EU's støtte til den integrerede nationale finansieringsramme (INFF) og det dermed forbundne arbejde med finanspolitisk føderalisme støtte til udviklingen af en ramme for en solid mineralsektor (herunder sektorformalisering og reform af indtægtsskabelse).

Rwandas primære udvundne naturressourcer er 3TG og ædelstene[14]. 3T-bæltet, der strækker sig fra den østlige del af Den Demokratiske Republik Congo gennem Rwanda og ind i Burundi, tegner sig for 51 % af den globale tantalforsyning, og Rwanda bidrager ifølge sine egne statistikker til 28 % af den globale produktion, hovedsagelig i form af koncentrater deraf[15]. Selv om ingen af Rwandas regioner er opført på listen over konfliktramte områder og

[13] EITI (2022), "Mission critical: Strengthening governance of mineral value chains for the energy transition". https://eiti.org/documents/mission-critical, s. 99.
[14] Der er fundet store forekomster af tin i Rutongo, Musha og Ntunga. Tantalforekomster er primært fundet i Rutsiro, Muhanga, Kamonyi osv. RMB Geological Collection. Der findes wolfram i Nyakabingo, Gifurwe og Bugarama. Guld udvindes primært i Rwandas nordlige og vestlige provinser Miyove, Nyungwe og Birambo. Mining Africa, https://www.rmb.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=68168&token=bca415628ca0d601bb28468f283b98d21a6986c1.
[15] Barreto et al., "Economic Contributions of Artisanal and Small-Scale Mining in Rwanda: Tin, Tantalum and Tungsten".

højrisikoområder, er landet vigtigt for minedrift og transit af 3TG, hvoraf nogle ifølge internationale kilder kan være blevet smuglet over grænsen fra Den Demokratiske Republik Congo[16]. EU støtter i øjeblikket ansvarlig tilvejebringelse, gennemførelse af internationale sociale og miljømæssige beskyttelsesstandarder og fremme af målene for bæredygtig udvikling i Rwanda gennem projektet *Sustainable Development of the Mining Sector in Rwanda*[17]. Ud over dette projekt kunne der ikke konstateres nogen virkninger, der direkte kan tilskrives forordningen, i Rwanda. Ikke desto mindre har Rwandas regering i det seneste årti gennemført en række lovgivningsinitiativer og godkendt due diligence-ordninger for industrier for at afbøde negative risici i forbindelse med minedrift og forarbejdning. Sådanne foranstaltninger afspejler den bredere indsats for at fremme due diligence i landet, som forordningen er en del af.

Otte regioner i **Sydsudan** er på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder. De gennemførte interviews i landet viste, at ulovlig minedrift er udbredt i guldsektoren, hovedsagelig udført af ikkeregistrerede selvstændige minearbejdere. Desuden er der en bemærkelsesværdig mangel på gennemsigtighed med hensyn til ejerskabet af virksomheder, der opererer i sektoren. Med hensyn til forordningen er der indtil videre ikke konstateret nogen projekter om ansvarlig tilvejebringelse eller konfliktmineraler i landet. Desuden hævdede mange af de interessenter, der blev interviewet, at due diligence og ansvarlig tilvejebringelse i guldsektoren ikke synes at være blandt regeringens prioriteter.

I **Venezuela** er der mange risici forbundet med udvinding af guld, og hele landet er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder. Desuden resulterer manglen på officielle statistikker i en høj grad af uigennemsigtighed i sektoren[18]. Ifølge de anvendte kilder er store mængder af Venezuelas guld angiveligt smuglet ind i nabolande som Colombia, Brasilien, Surinam og Guyana. Ud over den eksterne undersøgelse blev der ikke fundet andre eksisterende undersøgelser med henblik på at evaluere virkningen af forordningen i Venezuela. Undersøgelsen kunne ikke konstatere nogen bestræbelser fra regeringens side på at gennemføre due diligence-foranstaltninger eller lovændringer i loven om minedrift eller anden national lovgivning som følge af forordningen. Der er en vis grad af kendskab til forordningen blandt akademikere og forskere, men de civilsamfundsorganisationer og mineeksperter, der blev kontaktet, var ikke bekendt med forordningen[19]. Det har derfor ikke været muligt at vurdere eventuel indvirkning på lokalt plan, som direkte kan tilskrives forordningen.

Indien er den næststørste forbruger af guld (efter Kina) med 774 ton i 2022. På grund af Indiens utilstrækkelige udbud af guld dækkes efterspørgslen primært gennem import, ofte gennem De Forenede Arabiske Emirater, hvilket udgør en risiko (se flere oplysninger om bekymringerne vedrørende ansvarlig tilvejebringelse i De Forenede Arabiske Emirater nedenfor). I 2022-2023 bidrog lokal minedrift til ca. 1,5 % af forsyningen af guld, mens genanvendelse tegnede sig for ca. 14 %[20]. Den største risiko, som konstateres i den indiske guldsektor er smugling, manglende betaling af offentlige skatter og afgifter og hvidvaskning af penge. To stater – Chhattisgarh og Jammu samt Kashmir – figurerer på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder.

[16] UN Security Council, Midterm report of the Group of Experts submitted in accordance with paragraph 6 of resolution 2688 (2023), S/2023/990.
[17] Delegation of the European Union to Rwanda, "EU and Germany Join Forces to Boost Rwanda's Mining Sector", 30. juni 2023.
[18] Wilson Center, "Exploiting Venezuela's Uncertain Future". OECD, "Gold Flows from Venezuela".
[19] Interviews gennemført henholdsvis den 30. marts 2023 og den 5. april 2023.
[20] Indian Gold Policy Centre, "8th Annual Report 2022-2023", 26.

Resultaterne af den eksterne undersøgelse viser, at der er et vist kendskab til forordningen i Indien, navnlig i visse organisationer, som befinder sig i landet, såsom World Gold Council, Gems and Jewellery Export Promotion Council og Indian Bullion and Jewellery Association.

I **Myanmar** kontrolleres tinindustrien fuldt ud af højtstående embedsmænd i militærjuntaen, hvilket gør enhver vurdering af produktion og handel meget kompleks. I 2021 viste skøn en produktion på ca. 29 000 ton om året, og mere end 700 000 ton i reserver. Dette gør Myanmar til den fjerdestørste tinproducent og hjemsted for verdens tredjestørste tinreserver[21]. Størstedelen af landets produktion ender på kinesiske raffinaderier. Den internationale tinsammenslutning har udpeget det kinesiske selskab Yunnan Tin Company som en af de største aftagere af Myanmars tin. 15 af Myanmars 21 administrative områder er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder. Resultaterne af den eksterne undersøgelse tyder på, at der er et ubetydeligt kendskab til forordningen i Myanmar, og det var ikke muligt at bekræfte eventuel indvirkning på lokalt plan, der direkte kan tilskrives forordningen. De fleste interviewede koncentrerede deres opmærksomhed omkring politisk ustabilitet og vold i Myanmar og tog ikke udtrykkeligt hensyn til due diligence-kravene.

De Forenede Arabiske Emirater er ikke mineproducent af nogen af de mineraler, der er omfattet af forordningen, men spiller en vigtig rolle for handelen med og omdannelsen af guld. I løbet af 40 år er De Forenede Arabiske Emirater gået fra ikke at være repræsenteret på listen over de 100 største guldimporterende lande til at være blandt de ti største i dag, hvor importen fra Afrika oplever en betydelig stigning[22]. Nogle af de interessenter, der blev interviewet, hævder, at det er meget vanskeligt at få adgang til oplysninger om De Forenede Arabiske Emiraters handel med guld. Der er udbredt bekymring for, at kravene til ansvarlig tilvejebringelse forekommer for svage på trods af den seneste strøm af relevante initiativer. De Forenede Arabiske Emiraters økonomiministerie har bebudet nye OECD-tilpassede due diligence-regler, der dækker guldsektoren, og som træder i kraft i januar 2024. Selv om virkninger, der direkte kan tilskrives forordningen, ikke kunne konstateres i De Forenede Arabiske Emirater, og landet ikke er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder, spiller De Forenede Arabiske Emirater en væsentlig rolle som transitknudepunkt, navnlig for guld. Det er derfor relevant for hvordan forordningen fungerer, og hvor effektivt den virker, og vigtigt for due diligence i sektoren mere generelt.

d. Konklusioner og anbefalinger

Ved forordningen indføres kun due diligence-forpligtelser i forsyningskæden for EU-importører af 3TG, og den har som sådan ingen direkte retsvirkning for enheder og processer i tredjelande. I lyset heraf er EU-forordningens virkninger og omkostninger i tredjelande vanskelige at skelne fra dem, der følger af en bredere global indsats for at fremme due diligence i forsyningskæder for mineraler. Ikke desto mindre er det opmuntrende, at mange aktører i 3TG-sektoren i de fleste af de tredjelande, der er blevet vurderet, gør en vis indsats for at gennemføre OECD-tilpasset due diligence i overensstemmelse med forordningens mål. Kravene i forordningen er en del af dette bredere økosystem for due diligence og foranstaltninger til

[21] Nicholas Gardiner et al., "Tin mining in Myanmar: Production and potential", *Resources Policy*, december 2015.

[22] Carnegie Endowment for International Peace"https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/PageVittori_DubaiCorruption_final.pdf, 7. juli 2020.

ansvarlig forretningsskik og kan derfor ses som et af de værktøjer, der bidrager til at forbedre due diligence i 3TG-forsyningskæder.

Undersøgelsen identificerede et potentiale for at forbedre forordningens virkning gennem et øget engagement fra EU's side i 3TG-producerende lande og transitlande. Hvordan forordningen fungerer, og hvor effektivt den virker, kan forbedres yderligere gennem mere opsøgende arbejde, begyndende med opsøgende arbejde fra EU-delegationernes side i lande med områder, der er opført på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder. Der var stor interesse for og modtagelighed over for forordningen blandt lokale interessentgrupper. Yderligere inddragelse af interessenter, der er involveret i 3TG-produktion og -handel i lande med konfliktramte områder og højrisikoområder, hvor det er muligt, er derfor en vigtig mulighed for en betydelig forøgelse af forordningens virkning.

2. Indvirkning på EU's økonomiske operatører

a. EU's økonomiske operatørers, herunder operatører længere fremme i forsyningskædens, indførelse af due diligence

Vurderingen viser, at EU-importører og operatører længere fremme i forsyningskæden, da forordningen trådte i kraft, havde forskellige grader af kendskab til due diligence afhængigt af deres rolle i 3TG-forsyningskæden og virksomhedens størrelse. Inddragelse i den internationale handel med 3TG, der har været omfattet af den amerikanske Dodd-Frank-lov siden 2010, har haft stor indflydelse på virksomhedernes kendskab til due diligence-principperne, og hvordan de skal gennemføres.

Mange EU-importører, der først blev præsenteret for due diligence gennem forordningen, blev gjort opmærksomme på deres forpligtelser i forbindelse med kontakt med medlemsstaternes kompetente myndigheder. Et positivt resultat af undersøgelsen var, at virksomhederne takket være kontakten med medlemsstaternes kompetente myndigheder gradvist har forbedret gennemførelsen af deres due diligence-forpligtelser i henhold til forordningen. Medlemsstaternes kompetente myndigheder fremhæver behovet for fortsat at øge bevidstheden om de detaljerede krav til operatører i forordningen. Selv om nogle SMV'er har rapporteret, at de har vanskeligt ved at foretage ekstern tredjemandskontrol, er størstedelen af de hørte EU-importører, som er omfattet af forordningens due diligence-krav, afhængige af due diligence-ordninger i forsyningskæden. Dette tyder på, at en eventuel anerkendelse af sådanne ordninger, der opfylder Kommissionens krav, vil gøre det lettere for importørerne at opfylde de relevante krav og forme mange virksomheders erfaringer med forordningen (jf. afsnit "3. Ledsageforanstaltninger").

Anvendelsen af due diligence og graden af overholdelse blandt EU's økonomiske operatører varierer fra medlemsstat til medlemsstat. De vigtigste rapporterede mangler vedrører manglende oplysninger om forpligtelser vedrørende forvaltningssystemer og risikostyring, ufuldstændige revisionsrapporter, mangler vedrørende offentliggørelses- og indberetningsforpligtelser samt uoverensstemmelser mellem indberettede importmængder og toldoplysninger. En yderligere central udfordring er den generelle mangel på kvalificerede revisorer i hele EU og manglen på revisioner, der opfylder de relevante krav i forordningen. Holdningerne til udgifterne ved overholdelse blandt interviewede varierede betydeligt. På den

ene side er due diligence i stigende grad en veletableret norm i metal- og mineralindustrien, og forordningen er i overensstemmelse med meget almindelig forretningspraksis. På den anden side forklarede virksomhederne, at administrative byrder og revisionsomkostninger i forbindelse med overholdelse kan være ret betydelige, navnlig for SMV'er. Det blev anslået, at omkostningerne til en revision varierer fra 8 000 EUR til 10 000 EUR, hvilket er en væsentlig udgift for SMV'er. Samtidig foreslog virksomhederne (og medlemsstaternes kompetente myndigheder, jf. nedenfor), at en eventuel anerkendelse af ordninger og en eventuel liste over ansvarlige smelterier, der er anerkendt af EU, kunne reducere disse omkostninger betydeligt.

Selv om forordningen som sådan kun fastsætter due diligence-forpligtelser for EU-importører af metaller og mineraler, er der tegn på, at de økonomiske operatører endnu længere fremme i forsyningskæden også gør fremskridt med deres due diligence-indsats. For at foretage en vurdering af anvendelsen af due diligence blandt virksomheder længere fremme i forsyningskæden er Kommissionen i færd med at udarbejde et frivilligt onlineværktøj for virksomheder længere fremme i forsyningskæden til offentliggørelse af oplysninger om deres due diligence-praksis, det såkaldte informationssystem for ansvarlige mineraler (ReMIS), som forventes at blive lanceret i anden halvdel af 2024 (jf. afsnit "3. Ledsageforanstaltninger").

b. Medlemsstaternes kompetente myndigheders håndhævelse af forordningen

I henhold til forordningen skal medlemsstaternes kompetente myndigheder foretage "passende efterfølgende overensstemmelseskontrol" med økonomiske operatører. Den analyse, der er foretaget i forbindelse med denne evaluering, har vist, at medlemsstaternes kompetente myndigheder er tildelt forskellig kapacitet, ressourcer og ekspertise med hensyn til råstoffer, industrielle processer og revision. Som følge heraf har de forskellige evner til at udføre og følge op på efterfølgende kontrol. Generelt er medlemsstaternes kompetente myndigheders resultater begrænsede efter kun den første runde af den årlige efterfølgende overensstemmelseskontrol. Flere medlemsstater bemærkede, at der er behov for mere tid til at få indsigt i importmønstre og potentielle omgåelse og til at få et klarere billede baseret på relevante data.

I henhold til forordningens artikel 17, stk. 1, fremsender medlemsstaterne senest den 30. juni hvert år en rapport til Kommissionen om gennemførelsen af forordningen. De seneste resultater fra medlemsstaternes kompetente myndigheders rapporter, der indgår i denne evaluering, går derfor tilbage til den 30. juni 2023 og omfatter kontrol udført i 2022. Det er vigtigt at bemærke, at medlemsstaternes kompetente myndigheders resultater er begrænsede efter kun den første runde af den årlige efterfølgende overensstemmelseskontrol.

De oplysninger, som er fremsendt via medlemsstaternes kompetente myndigheders årlige gennemførelsesrapporter, bekræfter, at medlemsstaternes kompetente myndigheder i 2021 påbegyndte det opsøgende arbejde, afholdt oplysningsmøder for operatører og forberedte efterfølgende kontrol. Et stigende antal af medlemsstaternes kompetente myndigheder begyndte at foretage efterfølgende overensstemmelseskontrol i 2022, hvoraf mange efter planen skulle være afsluttet i 2023. I alt modtog Kommissionen gennemførelsesrapporter fra 22 ud af de 27 medlemsstater den 30. juni 2023.

12 af de 22 medlemsstater havde allerede planlagt eller påbegyndt at gennemføre efterfølgende kontrol: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrig (pilotkontrol), Luxembourg, Malta, Spanien, Tjekkiet, Tyskland og Østrig. I Polen var den efterfølgende kontrol ikke påbegyndt, da retsgrundlaget herfor ifølge polsk national lovgivning endnu ikke var indført[23]. Portugal meddelte, at de ville påbegynde efterfølge kontrol i anden halvdel af 2023. Der var ikke foretaget efterfølgende kontrol i andre medlemsstater, da der ikke var konstateret nogen importører, som oversteg de importmængdegrænser, der er fastsat i forordningen.

I 2022 var der på grundlag af toldoplysninger fra medlemsstaternes indberetningsoplysninger 8 286 identificerede EU-importører af 3TG-mineraler og -metaller, hvoraf 477 (6 %) importerede mængder svarede til eller oversteg de årlige mængdegrænser. Der er fastsat grænser for at sikre, at den omfattede import svarer til mindst 95 % af den samlede mængde 3TG, der importeres til EU (jf. afsnit III, 4. b. Der er store forskelle medlemsstaterne imellem med hensyn til antallet af importører, der falder ind under forordningens anvendelsesområde.

Resultaterne bekræfter, at graden af overholdelse varierer meget, og nogle medlemsstater har ikke indberettet nogen afgørende resultater af deres efterfølgende overensstemmelseskontrol af flere årsager, herunder den igangværende udvikling af deres interne revisionssystem, udpegelse af en kompetent myndighed eller fordi de først for nylig havde modtaget de relevante toldoplysninger fra deres toldmyndigheder.

Med hensyn til medlemsstaternes kompetente myndigheders gennemførelse peger både den eksterne undersøgelse og medlemsstaternes kompetente myndigheders årlige gennemførelsesrapporter på en række udfordringer. Medlemsstaterne rapporterede, at størstedelen af de EU-importører, der er omfattet af forordningens due diligence-krav, er afhængige af due diligence-ordninger i forsyningskæden, som kan lette deres overholdelse af forordningen. Dette faciliterende element finder dog endnu ikke anvendelse, da Kommissionen endnu ikke har anerkendt nogen ordning (jf. afsnit III, punkt 3, litra a). En anden udfordring, som navnlig de mindre medlemsstater har gjort opmærksom på, er medlemsstaternes kompetente myndigheders manglende kapacitet og ressourcer til at håndhæve forordningen. Medlemsstaternes kompetente myndigheder har givet udtryk for deres støtte til yderligere udveksling af bedste praksis og koordinering mellem dem. Medlemsstaternes kompetente myndigheder har også fremhævet en række risici i forbindelse med EU-import af guld (jf. afsnit III, punkt 4, litra e) samt udfordringer med hensyn til sporbarhed i forbindelse med materialer i genanvendt form eller færdige produkter, som i øjeblikket falder uden for forordningens anvendelsesområde, navnlig i guldsektoren, hvor genanvendelse kan være forbundet med konfliktmaterialer.

Medlemsstaterne er fortsat ansvarlige for en ensartet gennemførelse af forordningen, jf. artikel 10, stk. 3. For at lette udvekslingen mellem medlemsstaterne og støtte en ensartet gennemførelse af forordningen har Kommissionen indført relevante værktøjer, navnlig de kvartalsvise møder i ekspertgruppen om ansvarlig tilvejebringelse af tin, tantal, wolfram og guld (3TG-ekspertgruppen) samt det igangværende arbejde med at oprette en platform for sikker udveksling af relevante toldoplysninger mellem medlemsstaterne (systemet til

[23] Regeringen i Polen vedtog den 12. marts 2024 en retsakt om de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af forordningen.

overvågning af ansvarlige mineraler). Den eksterne evaluering har identificeret 3TG-ekspertgruppen som en effektiv platform for medlemsstaternes kompetente myndigheder og Kommissionen til at mødes, udveksle oplysninger og øge konvergensen inden for håndhævelse.

Det igangværende arbejde med en platform til udveksling af toldoplysninger, der i øjeblikket er i pilotfasen, kan støtte udvekslingen mellem medlemsstaterne med henblik på at overvåge og forhindre EU-importørers omgåelsespraksis. Platformen vil specifikt gøre det muligt for medlemsstaterne at dele og konsultere toldoplysningerne vedrørende importvirksomheden om de mineraler og metaller, der er omfattet af forordningen, for at minimere risikoen for, at importørerne opdeler forsendelser og importerer via forskellige medlemsstater for at forblive under de gældende importmængdegrænser, der er fastsat i forordningen.

3. Ledsageforanstaltninger til forordningen

I dette afsnit undersøges det, hvordan de forskellige værktøjer, der støtter gennemførelsen af forordningen, fungerer, og hvor effektivt de virker. Disse værktøjer fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 4 – Oversigt over værktøjer til støtte for gennemførelsen af forordningen

Værktøjer til støtte for gennemførelsen	Henvisning i forordningen/beskrivelse
a. Due diligence-ordninger i forsyningskæden og listen over ansvarlige smelterier og forædlingsvirksomheder ("EU's hvidliste")	Betragtning 14 og artikel 8 i forordningen, betragtning 16 og artikel 9 i forordningen
b. Liste over konfliktramte områder og højrisikoområder	Forordningens artikel 14, stk. 2 Kommissionens henstilling (EU) 2018/1149 af 10. august 2018 Metode og liste udarbejdet og regelmæssigt ajourført af RAND Europe: CAHRAs (cahraslist.net)
c. Det europæiske partnerskab om ansvarlige mineraler (EPRM)	Blev etableret i 2016 som et initiativ med flere interessenter, der gennemfører projekter i 3TG-sektoren for ikkeindustriel minedrift i lille målestok. Forum mellem erhvervslivet, regeringer og civilsamfundet. https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/
d. Andre foranstaltninger, der er beskrevet i den fælles meddelelse af 5. marts 2014[24]	Politiske dialoger med tredjelande, råstofdiplomati, udviklingssamarbejde med tredjelande.

[24] FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Ansvarlig tilvejebringelse af mineraler med oprindelse i konfliktramte områder og højrisikoområder Hen imod en integreret EU-strategi (JOIN/2014/08 final).

	Siden 2021 strategiske råstofpartnerskaber med tredjelande[25].
e. Informationssystemet for ansvarlige mineraler (ReMIS)	Frivilligt onlineværktøj, hvor virksomheder længere fremme i forsyningskæden kan offentliggøre oplysninger om deres due diligence-praksis. Værktøjet er teknisk klar til at blive iværksat, og Kommissionen er i færd med at færdiggøre ordninger for databeskyttelse sammen med medlemsstaterne, inden ReMIS gøres offentligt tilgængeligt.
f. Portalen Due Diligence Ready!	Med særligt fokus på SMV'er er værktøjet Due Diligence Ready!, som Kommissionen har udviklet, i drift og anvendes som et støtteværktøj i bestræbelserne på at forstå og gennemføre due diligence. Portalen hjælper SMV'er med at: • lære om de fordele, de kan opnå ved at gennemføre due diligence i deres forsyningskæder • forstå, vurdere og afbøde risici og virkninger i deres forsyningskæder i forbindelse med ansvarlig tilvejebringelse • forstå og gennemføre OECD's due diligence-retningslinjer og lære, hvordan man gennemfører due diligence i forbindelse med ansvarlig tilvejebringelse af mineraler (OECD's due diligence-retningslinjer gælder for alle mineraler). Forskningen og de interessenter, der blev interviewet, pegede på behovet for mere trinvis og målrettet støtte gennem værktøjet. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_en

a. Anerkendelse af due diligence-ordninger og EU's "hvidliste"

Forordningen anerkender, at due diligence-ordninger kan gøre det lettere for EU-importører at overholde forordningens krav. I henhold til artikel 3 og 8 vedtager Kommissionen gennemførelsesretsakter, der anerkender due diligence-ordninger i forsyningskæden på grundlag af ansøgninger fra ordningens ejere. Vurderingsprocessen og kriterierne for potentiel

[25] Raw materials diplomacy – European Commission (europa.eu).

anerkendelse af ordninger er beskrevet i en delegeret forordning[26], som er baseret på den metode, der er udviklet af OECD til vurdering af due diligence-ordninger for mineraler, hvorved det sikres, at sådanne ordninger faktisk overholder kravene i forordningen.

I øjeblikket er fem ordninger ved at blive vurderet med henblik på anerkendelse, men der er endnu ikke nogen ordninger, som er blevet anerkendt. Vurderingerne er baseret på en tilbundsgående dokumentationsgennemgang, interviews med interessenter, der er involveret i ordningerne, og verificering på stedet, såkaldte "skyggerevisioner". Herved undersøges både ordningernes politikker og standarder, og hvordan de gennemføres. Tidsplanen for vurderingerne, og navnlig for "skyggerevisionerne", var stærkt påvirket af covid-19-pandemien, hvilket resulterede i forsinkelser i vurderingsprocesserne. Den nødvendige stringens i kriterierne, de forskellige trin i proceduren og behovet for at foretage grundige vurderinger samt muligheden for at indsende en ny ansøgning er også afgørende faktorer for anerkendelsesprocessens varighed.

Interviews med virksomheder bekræfter, at mange af dem allerede er tilsluttet ordninger eller tilpasser deres praksis til disse ordninger, selv om de endnu ikke er anerkendt. Nogle interessenter har nævnt omkostningerne ved due diligence-ordninger som en potentiel begrænsende faktor for overholdelse, men de anslåede omkostninger synes at stå økonomisk mål hermed for mange aktører.

Desuden har nogle interessenter peget på, hvor vigtigt det er med gennemsigtige ordninger. Ordninger kan lette adgangen til oplysninger om materialernes oprindelse for at bekræfte overholdelsen de retlige forpligtelser i forordningen. Ikke desto mindre kunne importørerne i størstedelen af de efterfølgende kontroller, som medlemsstaternes kompetente myndigheder foretager af EU-importører, der deltager i due diligence-ordninger i forsyningskæden, ikke give myndighederne oplysninger om oprindelseslandet, som det kræves i henhold til forordningens artikel 4. Der bør tilskyndes yderligere til tættere samarbejde og udveksling mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, EU-importører og ordninger med hensyn til disse gennemsigtighedsproblemer.

Det er vigtigt at påpege, at uanset anerkendelsen af ordninger som et værktøj til at lette gennemførelsen er det stadig de enkelte EU-importørers ansvar at opfylde kravene i forordningen, uanset om de er tilsluttet anerkendte ordninger. Ordningerne kan derfor være værktøjer til at gøre det lettere for EU-importører at overholde kravene, men det fritager ikke de enkelte EU-importører for ansvaret for at gennemføre due diligence.

I henhold til forordningen vedtager Kommissionen en gennemførelsesretsakt, som fastlægger en liste over ansvarlige smelterier og forædlingsvirksomheder, jf. forordningens artikel 9. Denne liste skal udarbejdes af Kommissionen under hensyntagen til smelterier og forædlingsvirksomheder, der er omfattet af anerkendte due diligence-ordninger, samt de oplysninger, som medlemsstaterne har fremsendt. Da der endnu ikke er anerkendt nogen ordninger, er EU-listen endnu ikke blevet udarbejdet.

[26] Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/429 af 11. januar 2019 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/821 for så vidt angår metoden og kriterierne for vurdering og anerkendelse af due diligence-ordninger i forsyningskæden for tin, tantal, wolfram og guld (EUT L 75 af 19.3.2019, s. 59).

b. Listen over konfliktramte områder og højrisikoområder

Forordningen indeholder bestemmelser om bistand til økonomiske operatører med henblik på at identificere konfliktramte områder og højrisikoområder. I henhold til artikel 14 har Europa-Kommissionen udarbejdet ikkebindende retningslinjer for identifikation af konfliktramte områder og højrisikoområder og andre risici i forsyningskæden[27]. Den har også givet RAND Europe til opgave at yde ekstern ekspertise i form af en metode til at afgøre, hvilke lande der skal opføres på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder, og at fremlægge en vejledende, ikkeudtømmende og regelmæssigt ajourført liste over konfliktramte områder og højrisikoområder[28]. Som allerede understreget i fodnote 4 ovenfor udgør listen over konfliktramte områder og højrisikoområder tilvejebragt af den eksterne ekspertise (og oplysningerne på det særlige websted for denne liste) ikke Europa-Kommissionens eller EU's officielle holdning til, hvorvidt en bestemt region eller et bestemt område er et konfliktramt område og højrisikoområde som defineret i artikel 2, litra f), i forordning (EU) 2017/821. Ikke desto mindre fungerer listen over konfliktramte områder og højrisikoområder som et operationelt redskab til at styre indsatsen for at begrænse risici og sætte virksomhederne i stand til at anvende due diligence i overensstemmelse med EU-forordningen.

Opførelse af et område som konfliktramt og/eller højrisikoområde på listen hverken forbyder, antyder eller er udtryk for, at forretningsmæssig virksomhed ikke bør drives i dette område. Listen giver virksomhederne mulighed for at identificere de områder, hvor de bør gennemføre risikobaseret due diligence med henblik på at tilvejebringe eller fortsætte med at tilvejebringe 3TG'er ved hjælp af erhvervsmæssige due diligence-processer.

De virksomheder, der blev interviewet i forbindelse med den eksterne undersøgelse, bekræfter, at listen over konfliktramte områder og højrisikoområder er et nyttigt redskab til at vurdere risikoen for regionale konflikter. Nogle respondenter oplyser, at de anvender den sammen med andre lister over konfliktramte områder og højrisikoområder, f.eks. den liste, der er udarbejdet i forbindelse med initiativet om ansvarlige forsyningskæder for mineraler (RMI). Andre interessenter mente, at kendskabet til listen kunne forbedres. Interviews bekræfter også, at det er vigtigt fortsat at understrege, at listen er vejledende og ikkeudtømmende. Med hensyn til listens indhold har nogle interessenter foreslået at overveje tekniske ændringer, herunder hyppigheden af ajourføringen og ajourføringerne af metoden til nærmere at definere de geografiske områder, samt at overveje at medtage transitlande på listen.

c. Det europæiske partnerskab om ansvarlige mineraler (EPRM)

Det europæiske partnerskab om ansvarlige mineraler (EPRM) blev lanceret i 2016 for at støtte gennemførelsen af den kommende forordning gennem i) ansvarlig produktion, ii) ansvarlig tilvejebringelse og iii) sammenkædning af produktion og tilvejebringelse. EPRM, der hovedsagelig finansieres af Europa-Kommissionen og nogle medlemsstater, er et initiativ med flere interessenter og fungerer som et forum mellem erhvervslivet, regeringer og civilsamfundet. Det har til formål at opbygge kapacitet inden for due diligence-praksis i hele 3TG-forsyningskæden.

[27] Kommissionens henstilling (EU) 2018/1149 af 10. august 2018 *om ikkebindende retningslinjer for identifikation af konfliktramte områder og højrisikoområder og andre risici i forsyningskæden i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/821* (EUT L 208 af 17.8.2018, s. 94).
[28] Listen er tilgængelig på https://www.cahraslist.net/.

EPRM har to vigtige mål. Det første er at støtte SMV'er i at gennemføre due diligence ved hjælp af værktøjer såsom "due diligence-kontrol", der indeholder et spørgeskema til vurdering af virksomhedernes tilpasning til OECD's due diligence-retningslinjer og tilbyder konkret rådgivning med henblik på at forbedre praksis, og det såkaldte "Due Diligence Hub", der giver adgang til skræddersyet information om, hvordan man gennemfører due diligence. Det andet er at støtte sektoren for ikkeindustriel minedrift i lille målestok i at producere mere ansvarligt og give adgang til formelle markeder på nationalt og internationalt plan. Med henblik herpå finansierer EPRM projekter i konfliktramte områder og højrisikoområder og har til formål at opbygge bedste praksis og samarbejde med aktører i 3TG-forsyningskæden for at styrke ansvarlig praksis[29].

EPRM har i årenes løb opbygget due diligence-viden, skabt et forum for drøftelser med flere interessenter og bekræftet merværdien af støtte til due diligence i begyndelsen af forsyningskæden gennem projekter på lokalt plan. Leveringen af resultater, navnlig siden 2021, er steget betydeligt. Partnerskabet synes også at være bedre i overensstemmelse med EU's prioriteter.

Områder, hvor der kan ske yderligere forbedringer, omfatter behovet for at øge tilslutningsgrundlaget, diversificering af finansieringskilder, større udbredelse til producentlande, øget fokus på bæredygtighed og forbedring af overvågnings- og evalueringskapaciteten af egne aktiviteter. Høringer af interessenter fremhæver også muligheden for at lette ansøgningsprocessen til tilskud fra EPRM for civilsamfundsorganisationer og interessenter fra konfliktramte områder og højrisikoområder, for at videreuddanne lokale aktører i forsyningskæden i konfliktramte områder og højrisikoområder i due diligence-mekanismer, eventuelt i fællesskab med branchesamarbejdsordninger, og for at udvide forbindelserne mellem støttemodtagere og økonomiske operatører.

d. Andre foranstaltninger, der er skitseret i den fælles meddelelse af 5. marts 2014 – Råstofdiplomati

Med hensyn til råstofdiplomati og udviklingssamarbejde ud over de eksisterende programmer såsom EPRM har EU gennemført mange aktiviteter til støtte for bæredygtig udvikling af minesektoren i partnerlandene. Tantal og wolfram, to af de materialer, der er omfattet af forordningen, er også opført på EU's liste over kritiske råstoffer og er derfor omfattet af EU's bredere indsats inden for kritiske råstoffer. Ét konkret eksempel på en sådan indsats, der indgår i den eksterne dimension af retsakten om kritiske råstoffer[30], er arbejdet med at indgå strategiske partnerskaber om værdikæder for råstoffer mellem Den Europæiske Union og tredjelande.

Sådanne partnerskaber er baseret på et bilateralt og ikkebindende aftalememorandum og en køreplan for konkrete tiltag, der skal vedtages senest seks måneder efter indgåelsen af aftalememorandummet. De centrale søjler i disse aftalememoranda har til formål at fremme

[29] I perioden 2017-2020 tildelte EPRM tilskud til 18 projekter eller andre former for tilskud med et samlet beløb på 6 mio. EUR. Yderligere tre pilotprojekter blev udvalgt og påbegyndte gennemførelsen i begyndelsen af 2022, og der blev iværksat endnu en indkaldelse af forslag i sommeren 2023.

[30] COM(2023) 160 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:903d35cc-c4a2-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

miljømæssige, sociale og forvaltningsmæssige standarder og ansvarlig minedrift, mobilisere finansiering til relevant infrastruktur, opbygge kapacitet, samarbejde om forskning og innovation og integrere værdikæder for råstoffer ved at fremme erhvervslivets engagement og bæredygtige investeringer.

Hidtil har EU allerede undertegnet partnerskaber med Argentina, Australien, Canada, Chile, Den Demokratiske Republik Congo, Grønland, Kasakhstan, Namibia, Norge, Rwanda, Ukraine, Usbekistan og Zambia, og yderligere partnerskaber, navnlig med andre afrikanske lande, er allerede i støbeskeen.

Dette arbejde med strategiske partnerskaber supplerer målene i den fælles meddelelse af 5. marts 2014 og retsakten om kritiske råstoffer og går hånd i hånd med målet om at fremme ansvarlig tilvejebringelse af råstoffer. Dette arbejde understøttes også, når det er hensigtsmæssigt, af politiske dialoger, som EU fører med lande, der er relevante ud fra perspektivet om værdikæder for ansvarlige mineraler.

e. Informationssystemet for ansvarlige mineraler (ReMIS)

Selv om forordningen ikke fastsætter bindende due diligence-forpligtelser for økonomiske operatører længere fremme i forsyningskæden, skal Kommissionen evaluere disse operatørers anvendelse af due diligence (forordningens artikel 17, stk. 2). For at foretage denne vurdering er Kommissionen i færd med at oprette informationssystemet for ansvarlige mineraler – ReMIS. Dette er et frivilligt onlineværktøj, hvor virksomheder længere fremme i forsyningskæden kan offentliggøre oplysninger om deres due diligence-praksis. ReMIS er teknisk klar til at blive iværksat, og Kommissionen er i færd med at færdiggøre ordninger for databeskyttelse sammen med medlemsstaterne. Da ReMIS endnu ikke er iværksat, har det ikke været muligt ved denne første evaluering at foretage en omfattende vurdering af anvendelse af due diligence af virksomheder længere fremme i forsyningskæden.

f. "Due Diligence Ready!"-portalen

Kommissionen har specifikt udviklet "Due Diligence Ready!"[31]-portalen, der skal hjælpe virksomheder med at tilvejebringe mineraler og metaller på en ansvarlig måde og, hvis det er relevant, overholde lovkravene, herunder forordning (EU) 2017/821. Portalen indeholder generelle oplysninger[32] om due diligence-forpligtelser samt en række værktøjer[33] til at hjælpe med due diligence-forløbet. Den indeholder også webinarer og PowerPoint-præsentationer med undervisningsmateriale[34], som kan downloades på syv sprog (engelsk, fransk, italiensk, polsk, portugisisk, spansk og tysk). Desuden tilbyder portalen (optaget) undervisningsmateriale, bl.a. baseret på et virtuelt kursus, der blev afholdt i juni 2023, rettet mod SMV'er i Europa og industrisammenslutninger. Formålet med dette virtuelle kursus var at:

- fastlægge grundlaget for EU-forordningen med henblik på mål, anvendelsesområde og status

[31] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_en.
[32] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_en.
[33] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/due-diligence-toolbox_en.
[34] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/training-and-events_en.

- yde praktisk vejledning til SMV'er med henblik på at gennemføre due diligence i deres egne virksomheder
- koncentrere anbefalingerne mod de SMV'er i Europa, som højst sandsynligt har begrænsede ressourcer til at gennemføre due diligence-praksisser
- minde virksomhederne om de støtteværktøjer, der er til rådighed i sektoren, og at "Due Diligence Ready!"-portalen har til formål at samle dem ét sted, så virksomhederne let kan få adgang til dem. Den bør også minde SMV'ernes rådgivningstjeneste om, hvor virksomhederne kan henvende sig med spørgsmål.

Gratis e-mailrådgivning[35] blev lanceret i februar 2023, hvorigennem projekteksperter har været til rådighed for at forklare og vejlede SMV'er, der importerer 3TG'er, om, hvordan forordningen skal gennemføres. Denne e-mailrådgivning har også været tilgængelig på syv sprog.

Forskningen, som er gennemført i forbindelse med den eksterne undersøgelse af evalueringen af forordningen, og de interessenter, der blev interviewet, pegede specifikt på betydningen af målrettet støtte gennem værktøjet, som løbende forbedres og ajourføres.

4. Øvrige elementer i evalueringen, der kan have indvirkning på, hvor effektivt forordningen virker

Ud over de elementer, som udtrykkeligt er nævnt i forordningens artikel vedrørende evaluering, blev der i forbindelse med evalueringen nærmere undersøgt spørgsmål, der kan have indvirkning på, hvordan forordningen fungerer, og hvor effektivt den virker. Dette omfatter en vurdering af forordningens eksisterende dækning (risici i forbindelse med grænser og ulovlig handel med guld), anvendelsesområdet med hensyn til mineraler og risici, der er omfattet af due diligence-forpligtelserne, samt de eventuelle indbyrdes forbindelser med anden relevant EU-lovgivning i udvindingssektoren (batteriforordningen, retsakten om kritiske råstoffer og direktivet om virksomhedernes due diligence i forbindelse med bæredygtighed).

Importmængdegrænser

Forordningen har et globalt anvendelsesområde, dvs. at enhver importør af 3TG uanset oprindelse med en årlig importmængde, der overstiger de grænser, der er fastsat i bilag I, er omfattet af due diligence-forpligtelserne. Importører, der ligger under disse grænser, har ikke en retlig forpligtelse i henhold til forordningen, men opfordres til at gennemføre due diligence på frivillig basis. De i bilaget nævnte grænser er fastsat for at sikre, at den omfattede import svarer til mindst 95 % af den samlede mængde 3TG, der importeres til EU, således at langt størstedelen af importen er omfattet af due diligence-kravene, samtidig med at unødvendige administrative byrder for SMV'er og importører af små mængder undgås.

Selv om det i den eksterne undersøgelse konkluderes, at det er muligt at nå målet om at lette SMV'er for uforholdsmæssigt store administrative byrder ved hjælp af disse grænseværdier, har interessenterne udtrykt bekymring for, at de eksisterende grænser kan føre til omgåelse blandt EU-importører. Desuden udtrykte nogle interessenter bekymring for, at de fastsatte grænser udelukker højrisikoimport og fritager dem for due diligence-kravene. Denne bekymring er

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

særlig relevant i forbindelse med guld i betragtning af den potentielt høje beløbsmæssige værdi af import af små mængder, der ligger under grænserne, samt det forhold, at højrisikoimport også kan være forbundet med relativt lave importmængder.

Disse spørgsmål kræver nøje overvågning. Der er imidlertid i øjeblikket ingen klare beviser for, at der er konstateret omgåelse (f.eks. opdeling af importen mellem flere importører for at holde sig under grænserne) i den eksterne undersøgelse, eller at der er foretaget indberetning heraf til Kommissionen af medlemsstaternes kompetente myndigheder. Kommissionen og medlemsstaterne arbejder tæt sammen for at sikre løbende overvågning af importmønstrene. Kommissionen er navnlig i færd med at udarbejde et IT-værktøj, værktøj til overvågning af ansvarlige mineraler (RMT), som er en onlineplatform, der giver mulighed for sikker udveksling af toldoplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder.

I betragtning af manglen på tilstrækkelige oplysninger til dato konkluderedes det i undersøgelsen, at det er for tidligt at overveje at ændre grænserne eller revidere metoden til beregning af grænserne. Gennemførelsesbestræbelserne vil derfor være koncentreret om at lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på at styrke overvågningskapaciteten og den kvantitative indsigt i direkte og indirekte handelsdata, investeringer og udviklingen i profitdeling. Dette gør det muligt at foretage en mere dybtgående analyse af grænsernes potentielle virkning i fremtiden.

Ulovlig handel med guld

I forordningen erkendes det, at ulovlig handel indirekte forbinder forbrugere til konflikter, der har alvorlige konsekvenser for menneskerettighederne uden for EU. Den eksterne undersøgelse fremhæver, at transitknudepunkter spiller en rolle i de globale forsyningskæder for 3TG ved at forbinde potentielt ulovligt tilvejebragt og handlet guld til EU-markedet.

Problemet med ulovlig handel, navnlig med guld, er i betragtning af dets iboende egenskaber yderst komplekst og flerdimensionelt. Due diligence er et af de værktøjer, der er til rådighed i den internationale indsats til bekæmpelse af smugling. I den forbindelse findes der instrumenter såsom due diligence-ordninger og sporbarhedsmekanismer, der kan bidrage til at imødegå risici for ulovlig handel i forskellige led i forsyningskæden. Værktøjer inden for forordningens rammer kan spille en positiv rolle med hensyn til bekæmpelse af ulovlig handel til EU. F.eks. kan medtagelsen af grænseoverskridende transitlande og andre knudepunkter for importerede mineraler og metaller fra konfliktramte områder og højrisikoområder på listen over konfliktramte områder og højrisikoområder bidrage til, at køberne foretager en grundigere vurdering af metallernes/mineralernes oprindelse.

Materielt anvendelsesområde

Forordningen fastsætter due diligence-forpligtelser for fire mineraler og metaller: tin, tantal, wolfram og guld. Begrundelsen for dette valg på tidspunktet for vedtagelsen af forordningen er tredobbelt. For det første er 3TG de fire mineraler, der oftest er forbundet med væbnede konflikter og dertil hørende menneskerettighedskrænkelser. For det andet bygger forordningen på veletablerede principper i OECD's due diligence-retningslinjer. Selv om vejledningen i princippet finder anvendelse på alle mineraler, indeholder den to bilag specifikt om 3TG, der er skræddersyet til de udfordringer, der er forbundet med strukturen i forsyningskæderne for

disse fire mineraler. For det tredje er forordningens anvendelsesområde tilpasset andre partneres indsats – f.eks. har USA også lovgivning om konfliktmineraler: paragraf 1502 i Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Act fra 2010 omfatter de samme fire produkter, om end med et snævrere geografisk anvendelsesområde (da den fokuserer på Den Demokratiske Republik Congo og nabolandene).

Ud over 3TG kan andre mineraler og metaller, der er kritiske for den grønne og den digitale omstilling, være forbundet med konfliktrelaterede risici på grund af deres nuværende og forventede store efterspørgsel og det forhold, at der findes store forekomster i socialt og/eller miljømæssigt sårbare regioner. Derfor har evalueringen haft fokus på at analysere, om det vil være nødvendigt at medtage andre mineraler/metaller under forordningens anvendelsesområde for at opfylde målet om at forhindre finansiering af væbnede grupper og sikkerhedsstyrker i ressourcerige konfliktramte områder og højrisikoområder. Den eksterne undersøgelse har specifikt vurderet kobolt, kobber, litium og nikkel med hensyn til deres produktionsstruktur og eksponering for risici, der kan sammenlignes med 3TG. Disse fire mineraler er opført på EU's liste over kritiske råstoffer, idet kobber, litium og nikkel også betragtes som strategiske råstoffer[36]. De er derfor omfattet af anvendelsesområdet for retsakten om kritiske råstoffer. Desuden er kobolt, litium og nikkel omfattet af batteriforordningen og dermed af de deri fastsatte due diligence-krav.

Kobolt er et alsidigt metal, der anvendes til forskellige formål, herunder batterier samt inden for luftfart, forsvar og medicin. Den Demokratiske Republik Congo forsyner mere end 70 % af verdensmarkedet. Mineralet udvindes primært som et biprodukt af kobberminedrift i stor målestok i de sydlige provinser Haut-Katanga og Lualaba, der ikke har en betydelig tilstedeværelse af ikkestatslige væbnede grupper. Kina kontrollerer 70 % af den globale forarbejdning af mellemprodukter af kobolt[37] og er godt repræsenteret inden for udvinding af kobolt, hvor 15 af de 19 industrielle aktiviteter kontrolleres af kinesiske interesser, mens produktion fra ikkeindustriel minedrift også i vid udstrækning købes af kinesiske raffinaderier, herunder Huayou Cobalt[38]. Størstedelen af koboltforsyningen anvendes til fremstilling af batterier, især til lithium-ion-batterier, der anvendes i elektronik til husholdninger, elektriske køretøjer og energilagringssystemer.

Kobber er et metal, der i vid udstrækning anvendes i elektrisk udstyr, byggeri, industrimaskiner og legeringer. Chile dominerer kobberproduktionen, med enorme industrielle aktiviteter såsom Escondida- eller Andina-minen. I øjeblikket er Peru, Indonesien og Mongoliet i færd med at åbne nye miner[39], mens Den Demokratiske Republik Congo forventes at blive den næststørste globale kobberproducent i 2026[40]. Da kobber er et primært metal, er udvindingen af kobber ofte forbundet med udvindingen af kobolt, som det er tilfældet i kobberbæltet i Den Demokratiske Republik Congo. Selv om den største udvinding af kobbermalm foregår ved

[36] Critical raw materials – European Commission (europa.eu).
[37] Andrew Gulley, (2022) "One hundred years of cobalt production in the Democratic Republic of the Congo". *Resources Policy* 79: 103007; IEA (2021) "The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions."
[38] Dionne Searcey, Michael Forsythe, and Eric Lipton, "A Power Struggle Over Cobalt Rattles the Clean Energy Revolution", *New York Times*, 20. november 2021.
[39] World Economic Forum (2022), "Which countries produce the most copper".
[40] *Reuters* (2023) "Congo could seize Peru's No. 2 copper spot as Andean output slows".

minedrift i stor målestok, foregår der også ikkeindustriel produktion af kobber, da minearbejdere ofte veksler mellem kobber og kobolt afhængigt af de globale priser.

Lithium er et letmetal, der anvendes i lithium-ion-batterier, navnlig til elektriske køretøjer[41]. Lithium anvendes også i legeringer, glas, keramik, smøremidler og lægemidler. Det forekommer primært i magmabjergarter (spodumen) og mineralårer (saltsøer), hvor størstedelen af produktionen kommer fra Australien og Chile. De globale lithiumreserver er domineret af nogle få lande, herunder Chile, Argentina og Bolivia[42]. Udvinding af lithium kræver mekaniseret udvinding i stor målestok på grund af forekomster med lav lødighed, hvilket gør det mindre egnet til ikkeindustriel minedrift i lille målestok. Som følge af de seneste nylige fund af forekomster i Den Demokratiske Republik Congo[43] og Zimbabwe[44] er der ved at udvikle sig en ikkeindustriel minesektor i disse lande.

Nikkel er et almindeligt anvendt metalelement, der har afgørende betydning for plantevæksten og almindeligvis forekommer i rustfrit stål og batterier til elbiler. I øjeblikket udvindes nikkel overvejende i industrivirksomheder i Indonesien, Filippinerne, Rusland og Frankrigs oversøiske territorier i Ny Kaledonien[45]. Ikkeindustriel udvinding af nikkel er set i Filippinerne og Indonesien. Ingen undersøgelser peger på en systemisk anvendelse af indtægter fra nikkel til finansiering af væbnede grupper. Udvinding af nikkel kræver betydelige investeringer og mekaniserede processer, hvilket begrænser den ikkeindustrielle minedrift.

Selv om due diligence i forsynings- og værdikæder også er yderst relevant for andre metaller og mineraler, er det ikke tilrådeligt at udvide forordningens anvendelsesområde på nuværende tidspunkt af to primære årsager. For det første er de andre mineraler/metaller forbundet med forskellige udfordringer med hensyn til produktionsstruktur (hovedsagelig ved minedrift i stor målestok), forbindelser mellem værdikæden og de mulige risici, der er forbundet dermed. For det andet finder anden lovgivning anvendelse (eller vil finde anvendelse) på disse andre mineraler/metaller – navnlig batteriforordningen og direktivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed (jf. afsnittet nedenfor). Navnlig indeholder batteriforordningen i bilag X en liste over de risikokategorier og internationalt anerkendte due diligence-instrumenter, der finder anvendelse på de due diligence-krav, der er fastsat i batteriforordningen, og som specifikt omfatter kobolt, nikkel, naturlig grafit og lithium. Disse kategorier omfatter menneskerettigheder såsom børnearbejde og tvangsarbejde (bilag X, punkt 2, litra b). OECD's due diligence-retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder for mineraler fra konfliktramte områder og højrisikoområder er også opført under punkt 4, litra f), som et af de relevante internationalt anerkendte instrumenter, der finder anvendelse. Selv om det materielle anvendelsesområde for de to forordninger ikke overlapper hinanden, imødegår due diligence-forpligtelserne i begge instrumenter derfor risiciene i bilag II til OECD's due diligence-retningslinjer.

Tilføjelse af yderligere metaller til forordningens anvendelsesområde kan derfor overlappe kravene i anden EU-lovgivning og risikere at gøre det lovgivningsmæssige landskab for økonomiske aktører komplekst og skabe forvirring om, hvordan due diligence vedrørende

[41] World Economic Forum. 2023. This chart shows which countries produce the most lithium.
[42] Natural Resources Canada. n.d., "Lithium Facts."
[43] *Resource World Magazine*, "Tantalex Lithium's Titan plant construction 80% complete, DRC", 2023.
[44] *Reuters*, "Premier African Minerals completes Zimbabwe lithium plant, production imminent" , 2023.
[45] Natural Resources Canada. n.d. "Nickel facts."

mineraler bør gennemføres. Som følge heraf bør det indtil videre prioriteres fortsat at gøre fremskridt hen imod gennemførelsen af forordningen i dens nuværende form, idet der – også i forbindelse med fremtidige evalueringer af denne forordning og anden due diligence-lovgivning – lægges særlig vægt på, hvordan der sikres fortsat komplementaritet og interoperabilitet mellem de forskellige dele af EU's due diligence-lovgivning, som er relevant i denne sammenhæng.

Risici, der er omfattet

Med hensyn til de risici, der er omfattet af due diligence-forpligtelserne, omfatter forordningen risici i forbindelse med væbnede konflikter og dermed forbundne menneskerettighedskrænkelser i overensstemmelse med OECD's due diligence-retningslinjer og bilag II hertil ("alvorlige krænkelser i forbindelse med udvinding, transport eller handel med mineraler"). Miljørisici er hverken omfattet af forordningen eller OECD's due diligence-retningslinjer. Der er imidlertid påviselige forbindelser mellem miljøpåvirkning ved minedrift og væbnede konflikter. På den ene side kan statslige og ikkestatslige væbnede gruppers indblanding i minedrift have negative miljøvirkninger. På den anden side kan der opstå konflikter som følge af miljøforringelse forårsaget af 3TG-aktiviteter, herunder problemer som befolkningsfordrivelse, jordforringelse, begrænset adgang til fødevarer og forringet vandforsyning.

Sådanne forbindelser mellem miljø og konflikt kan spille en rolle for, hvor effektivt forordningen virker, da due diligence på miljøområdet potentielt kan bidrage til et af forordningens centrale mål, nemlig at frigøre 3TG-handel fra væbnet konflikt. Samtidig vil direktivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed (når det er i trådt i kraft) allerede udvide due diligence-forpligtelserne til at omfatte miljøaspekter. Som sådan vil mange af EU's operatører i hele forsyningskæden for mineraler skulle gennemføre due diligence på miljøområdet. Desuden er forordningen på nuværende tidspunkt baseret på OECD's due diligence-retningslinjer. Tilføjelsen af due diligence på miljøområdet i henhold til forordningen (som i øjeblikket ikke er omfattet af OECD's due diligence-retningslinjer) kan derfor risikere at gøre det lovgivningsmæssige landskab for økonomiske aktører mere komplekst og i betragtning af anden EU-lovgivning skabe forvirring om, hvordan due diligence vedrørende mineraler bør gennemføres. Som følge heraf bør det indtil videre prioriteres fortsat at gøre fremskridt hen imod gennemførelsen af forordningen i dens nuværende form.

Sammenhæng mellem forordningen og anden EU-lovgivning

Forordningen er den første EU-lovgivning med fokus på due diligence i forsyningskæden. Siden forordningens ikrafttræden er der blevet udarbejdet flere lovgivningsinitiativer, der kan interagere med dens formål, anvendelsesområde og fokus i forskellig grad. I tabellen nedenfor sammenlignes den geografiske, materialemæssige og virksomhedsmæssige dækning, due diligence-forpligtelserne, den rolle, som anerkendelse af ordninger og forpligtelserne i forordningen spiller i forhold til direktivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed, batteriforordningen, forordningen om fastlæggelse af en ramme for krav til miljøvenligt design for bæredygtige produkter, retsakten om kritiske råstoffer og forordningen om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet (forordningen om tvangsarbejde).

Et vigtigt fælles element er den geografiske dækning, da alle disse lovgivningsinstrumenter har en potentiel global rækkevidde (på trods af forordningens specifikke fokus på konfliktramte områder og højrisikoområder). Med hensyn til materialedækning finder batteriforordningen ligesom denne forordning anvendelse på et snævert anvendelsesområde for produkter/mineraler, men der er ingen overlap mellem de to. I bilag II til retsakten om kritiske råstoffer identificeres tantal og wolfram som kritiske råstoffer. De øvrige instrumenter, navnlig direktivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed, definerer ikke en begrænset materialedækning, men finder snarere anvendelse horisontalt. Med hensyn til virksomhedsdækning, dvs. de økonomiske aktører, der er omfattet af kravene, vil horisontale instrumenter såsom direktivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed finde anvendelse på store økonomiske aktører, mens de enheder, der er omfattet af kravene i forordningen, er defineret ved deres specifikke materialefokus og importmængdegrænserne (hvilket også indebærer specifik fleksibilitet rettet mod SMV'er uden udtrykkeligt at udelukke dem fra anvendelsesområdet).

Med hensyn til due diligence-krav har forordningen en målrettet tilgang (dvs. der skal gennemføres due diligence med henblik på at sikre, at forsyningskæderne ikke finansierer væbnede konflikter og dermed forbundne menneskerettighedskrænkelser) i overensstemmelse med OECD's due diligence-retningslinjer. Due diligence-kravene i direktivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed og i batteriforordningen er mere omfattende, da de også dækker miljøspørgsmål samt sociale risici og menneskerettighedsrelaterede risici mere generelt. Hverken retsakten om kritiske råstoffer, forordningen om fastlæggelse af en ramme for krav til miljøvenligt design for bæredygtige produkter eller forordningen om tvangsarbejde pålægger due diligence-forpligtelser.

Med hensyn til anerkendelse af ordninger giver forordningen, retsakten om kritiske råstoffer og batteriforordningen denne mulighed. De ordninger, der i øjeblikket er under vurdering i forbindelse med forordningen (jf. afsnit III, punkt 3, litra a), omfatter specifikt 3TG'er.

Tabel 5 – Sammenligning mellem forordningen og andre relevante lovgivningsinitiativer

	Forordning	**Direktivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed**	**Batteriforordningen**	**Forordningen om fastlæggelse af en ramme for krav til miljøvenligt design for bæredygtige produkter**	**Retsakten om kritiske råstoffer**	**Forordningen om tvangsarbejde**
Geografisk dækning	Globalt med fokus på konfliktramte områder og højrisikoområder	Globalt	Globalt med nogen fokus på konfliktramte områder og	Globalt	Globalt	Globalt

			højrisikoområder			
Materialedækning	3TG	Horisontalt	Kobolt, lithium, nikkel, naturlig grafit	Tværgående med visse produktbegrænsninger	34 kritiske råstoffer i bilag II, herunder tantal og wolfram	Horisontalt
Virksomhedsdækning	Importører af 3TG i henhold til fastsatte tærskler	Erhvervsdrivende > 1 000 ansatte og en årlig omsætning på > 450 mio. EUR	For due diligence-forpligtelser: økonomiske operatører, der bringer batterier i omsætning eller tager dem i brug på EU-markedet, og som har en årlig omsætning på ≥ 40 mio. EUR	Alle virksomheder, med undtagelse af forpligtelser vedrørende bortskaffelse af usolgte forbrugsvarer for små virksomheder og mikrovirksomheder	Ikke relevant	Horisontalt
Due diligence-forpligtelser	Risici og negative virkninger i forbindelse med konflikter og dermed forbundne menneskerettighedskrænkelser	Menneskerettigheder og miljø	Sociale, menneskerettigheder og miljø	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant
Anerkendelse af ordninger	Ja	Nej	Ja (metoden er endnu ikke fastlagt)	Ikke relevant	Ja	Ikke relevant
Forpligtelser	Medlemsstaterne fastlægger regler for overtrædelser	Medlemsstaterne fastsætter administrative sanktioner for manglende overholdelse og civilretligt ansvar i tilfælde af skade, som påføres rettighedshavere	Medlemsstaterne fastsætter sanktioner for manglende overholdelse og begrænsning af salg af batterier som sidste udvej	Medlemsstaterne fastsætter sanktioner	Ikke relevant	Forbud mod markedsføring af produkter Medlemsstaterne fastsætter sanktioner for manglende overholdelse med forbud

Sammenfattende kræver forordningen på den ene side gennemførelse af due diligence for et ret snævert sæt mineraler og metaller og et specifikt sæt risici. På den anden side udvider nogle af EU's nyligt vedtagne lovgivningsmæssige rammer allerede (eller vil snart udvide) due diligence i hele værdikæden til at omhandle en bred vifte af produkter og socioøkonomiske, arbejdstagersikkerhedsmæssige og miljømæssige spørgsmål og bidrager dermed til at garantere sikre og bæredygtige EU-forsynings- og værdikæder for kritiske mineraler og mere endnu. Nogle af disse forordninger interagerer delvist med denne forordning med hensyn til materielt anvendelsesområde, virksomhedsdækning og krav. Inden for det nuværende anvendelsesområde er interaktionen imidlertid begrænset, ofte komplementær og synes ikke at udgøre en væsentlig yderligere reguleringsmæssig byrde for due diligence-indsatsen for mineraler inden for EU's lovgivningsmæssige rammer.

IV. KONKLUSION

Det er kun to år siden, at de operationelle due diligence-krav i forordningen begyndte at finde anvendelse, så denne første obligatoriske evaluering kommer på et meget tidligt tidspunkt i gennemførelsen af forordningen. Den fulde udrulning, gennemførelse og håndhævelse af de forskellige aspekter vedrørende forordningen og ledsageforanstaltningerne har været udsat for yderligere forsinkelser som følge af bl.a. covid-19-pandemien og andre gennemførelsesudfordringer, som løbende vil blive taget op i samråd med alle relevante interessenter. Derfor drages der i denne første evalueringsrapport ikke endelige konklusioner om mange af de undersøgte aspekter. Ikke desto mindre giver den nyttige fingerpeg om, hvordan forordningen fungerer, og hvor effektivt den virker, og identificerer områder, der skal evalueres yderligere i forbindelse med de næste evalueringer.

Vigtigste resultater

Med hensyn til forordningens indvirkning på lokalt plan i 3TG-producerende tredjelande, og navnlig konfliktramte områder og højrisikoområder, blev der i den eksterne undersøgelse konstateret begrænsede virkninger blandt lokale interessenter, som direkte kan tilskrives forordningen. På grund af forordningens udformning, der fastsætter bindende due diligence-krav til EU-import, er der behov for mere tid og flere data tidligere i begyndelsen af forsyningskæden for at kunne skelne forordningens indvirkning i tredjelande fra den bredere globale indsats for at fremme due diligence i forsyningskæder for mineraler. Selv om der gøres en øget international indsats for due diligence med hensyn til 3TG, vil det fortsat være en udfordring at tilskrive virkningerne i producentlandene specifikt til forordningen. Ikke desto mindre er det opmuntrende, at der i flere af de tredjelande, der er blevet undersøgt, er gjort en bredere international indsats fra mange aktører i 3TG-sektoren for at fremme OECD-tilpasset due diligence i overensstemmelse med forordningens mål.

Inden for EU har medlemsstaterne gjort fremskridt i bestræbelserne på at gennemføre forordningen. Medlemsstaternes kompetente myndigheder er blevet etableret, og de første runder af efterfølgende overensstemmelseskontrol er blevet gennemført i de fleste medlemsstater sammen med EU-importører inden for forordningens anvendelsesområde. Ikke desto mindre står medlemsstaternes kompetente myndigheder stadig over for udfordringer, navnlig med hensyn til gennemsigtighed og adgang til relevante due diligence-oplysninger.

Selv om uafhængige tredjepartsrevisioner udgør en vigtig del af due diligence-kravene, rapporterede både de økonomiske aktører og medlemsstaternes kompetente myndigheder om mangel på kvalificerede revisorer som en væsentlig udfordring i forbindelse med gennemførelsen af forordningen. Desuden blev der i forbindelse med evalueringen konstateret en varierende grad af kapacitet og ressourcer blandt medlemsstaternes kompetente myndigheder, hvilket tyder på, at der er behov for yderligere at forbedre engagementet og udvekslingen mellem dem, navnlig for at sikre en ensartet gennemførelse af forordningen og undgå forsøg på at omgå kravene.

Med hensyn til udgifterne ved overholdelse samt de værktøjer, der ledsager forordningen bekræfter evalueringen, at due diligence-ordninger kan hjælpe med at overholde kravene og betragtes som et værktøj, der generelt er økonomisk overkommeligt. Ordningernes rolle skal imidlertid løbende præciseres for at undgå overdreven afhængighed af ordninger, da det fortsat er de enkelte økonomiske aktørers ansvar at opfylde kravene i forordningen, uanset om de deltager i sådanne ordninger eller ej (herunder når ordningen er blevet anerkendt af Kommissionen). Listen over konfliktramte områder og højrisikoområder, der udarbejdes og ajourføres på grundlag af ekstern ekspertise, er et nyttigt redskab, der regelmæssigt anvendes af økonomiske aktører og medlemsstaternes kompetente myndigheder. Kommissionen bør løbende overveje specifikke forbedringer af den metode, der ligger til grund for denne liste. Evalueringen bekræftede merværdien af andre værktøjer såsom det europæiske partnerskab om ansvarlige mineraler eller de strategiske partnerskaber omkring råstoffer, der supplerer forordningens indsats ved at inddrage det internationale samarbejdsperspektiv og ved at samarbejde yderligere med partnerlande uden for EU.

Endelig blev der i forbindelse med evalueringen undersøgt spørgsmål vedrørende forordningens anvendelsesområde og relaterede spørgsmål, der kan have indvirkning på, hvordan forordningen fungerer, og hvor effektivt den virker, ud over dem, der er foreskrevet i forordningen. Vurderingen tyder på, at en udvidelse af det materielle anvendelsesområde (med eventuel medtagelse af yderligere mineraler eller metaller og navnlig kobolt) eller de omhandlede risici (med eventuel medtagelse af yderligere risici såsom miljørisici) i vid udstrækning allerede følger af anden senere EU-lovgivning, navnlig direktivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed og batteriforordningen. Da flere af kravene i disse seneste retsakter endnu ikke er trådt i kraft, er det for tidligt at drage afgørende konklusioner om, hvordan disse vil interagere med forordningen, hvilket i sidste ende vil afhænge af, hvordan disse andre initiativer gennemføres. På nuværende tidspunkt er det derfor ikke muligt at konkludere, at det vil være nødvendigt at ændre forordningen for at forbedre måden, hvorpå den fungerer, eller fuldt ud at vurdere, om anden lovgivning i tilstrækkelig grad supplerer, hvor effektivt forordningen virker.

Fremtidsudsigter

I lyset af ovenstående kaster denne første evaluering lys over behovet for, at EU intensiverer sit engagement og sin oplysningsindsats vedrørende forordningen og dens mål. Det kan f.eks. være i form af at styrke indsatsen for kommunikation om forordningen på lokalt plan og rettet mod relevante centrale interessenter og støtte relevante udviklingsprojekter. EU-delegationerne kan være primær samarbejdspartner og formidler i samarbejdet med lokale aktører.

Desuden kan Kommissionen se nærmere på, hvordan konvergensen i forbindelse med medlemsstaternes kompetente myndigheders håndhævelse af forordningen kan forbedres. Selv om Kommissionen allerede arbejder på flere værktøjer såsom platformen for udveksling af toldoplysninger eller regelmæssig udveksling gennem møderne i 3TG-ekspertgruppen, bør der arbejdes videre med løbende præciseringer eller vejledning og fremme af det grænseoverskridende samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder om håndtering af udfordringerne i forbindelse med ansvarlig udvinding af mineraler og overholdelse af forordningen.

Vigtigt er det, at det centrale budskab fra denne første evaluering er, at forordningens indvirkning ikke bør vurderes isoleret. Denne forordning er en del af et bredere økosystem af foranstaltninger, der har til formål at fremme ansvarlig tilvejebringelse af 3TG og forhindre, at tilvejebringelsen bidrager til konflikter og alvorlige krænkelser af menneskerettighederne. I den forbindelse afspejlede denne evaluering den oprindelige positive udvikling både i tredjelande og i EU, navnlig indikationerne på øget anvendelse af due diligence og en bedre forståelse, gennemførelse og formidling af OECD's due diligence-retningslinjer mere generelt. En sådan bredere international anvendelse af due diligence i og uden for 3TG-sektoren skal støttes og styrkes yderligere. Sideløbende med at sikre en effektiv gennemførelse af EU's politikker har EU en vigtig rolle at spille med hensyn til at støtte yderligere internationale bestræbelser, gå foran med et godt eksempel og samarbejde med alle relevante interessenter, tredjelande og i internationale fora.