EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.9.2024
COM(2024) 415 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Überprüfung der Funktionsweise und Wirksamkeit der Verordnung (EU) 2017/821 (Konfliktmineralien-Verordnung) gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2017/821

I. EINFÜHRUNG

In diesem Bericht werden die Ergebnisse der ersten Überprüfung der Funktionsweise und Wirksamkeit der *Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten*[1] (im Folgenden „Verordnung“) durch die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) vorgestellt. Die Verordnung trat am 8. Juni 2017 in Kraft. Die operativen Sorgfaltspflichten gelten seit dem 1. Januar 2021 für Unionseinführer von Zinn, Wolfram, Tantal und Gold (im Folgenden „3TG“ – Tin, Tungsten, Tantalum and Gold). Mit der Verordnung wird insbesondere ein Unionssystem für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette geschaffen, um die Möglichkeiten für bewaffnete Gruppen und Sicherheitskräfte einzuschränken, vom Handel mit 3TG zu profitieren, indem die Finanzierung solcher bewaffneten Gruppen und Sicherheitskräfte in ressourcenreichen Gebieten verhindert und damit verbundene schwere Menschenrechtsverletzungen vermieden werden. Die Sorgfaltspflichten für Unionseinführer stehen im Einklang mit dem OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (OECD-Leitfaden zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht); sie umfassen ebenfalls den im OECD-Leitfaden zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht festgelegten fünfstufigen Rahmen für die risikobasierte Sorgfaltspflicht[2]. Die Verordnung zielt darauf ab, für Transparenz und Sicherheit hinsichtlich der Lieferpraktiken von 3TG-Unionseinführern sowie von Hütten und Raffinerien zu sorgen, die Rohstoffe aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (im Folgenden „CAHRA“ – Conflict-Affected and High-Risk Areas) beziehen. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sind für die einheitliche Anwendung der Verordnung und für die Durchführung von Ex-post-Konformitätskontrollen bei Unionseinführern zuständig.

Gemäß Artikel 17 Absatz 2 überprüft die Kommission die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Verordnung bis 2023 und danach alle drei Jahre. Diese Überprüfung

> „erstreckt sich unter anderem auf die **Auswirkungen dieser Verordnung vor Ort,** auch in Bezug auf die Förderung und die Kosten der verantwortungsvollen Beschaffung von in ihren Geltungsbereich fallenden Mineralen aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, auf **die Auswirkungen dieser Verordnung auf die Wirtschaftsbeteiligten der Union**, einschließlich KMU, sowie auf die in der Gemeinsamen Mitteilung vom 5. März 2014 dargelegten **begleitenden Maßnahmen**. Die Kommission erörtert den **Überprüfungsbericht** mit dem Europäischen Parlament und mit dem Rat. Der Bericht schließt eine unabhängige Bewertung des Anteils der gesamten nachgelagerten Wirtschaftsbeteiligten der Union ein, in deren Lieferkette sich Zinn, Tantal, Wolfram oder Gold finden und die Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht eingeführt haben. In dem Bericht werden die **Angemessenheit und die Umsetzung dieser Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht**, die Auswirkungen des Unionssystems vor Ort und der **Bedarf an zusätzlichen verbindlichen**

[1] ABl. L 130 vom 19.5.2017, S. 1.
[2] OECD (2019), OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten: Dritte Auflage, OECD Publishing, Paris https://doi.org/10.1787/3d21faa0-de.

Maßnahmen zur Sicherstellung einer hinreichenden Hebelwirkung des gesamten Marktes der Union auf die verantwortungsvolle weltweite Lieferkette für Minerale bewertet."

Zusätzlich zu den ausdrücklich in Artikel 17 festgelegten Anforderungen hat die Kommission weitere Elemente im Zusammenhang mit dem Geltungs- und dem Anwendungsbereich der Verordnung ermittelt und geprüft, die sich auf die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Verordnung auswirken können. Mit dem vorliegenden Bericht wird dieser Forderung der Kommission nachgekommen, die Verordnung zu überprüfen. Darin werden die Ergebnisse der Überprüfungsstudie zusammengefasst und die wichtigsten Schwerpunktbereiche aufgezeigt, in denen die Kommission kontinuierliche Unterstützung und möglicherweise weitere Bewertungen im Kontext der kommenden Überprüfungen leisten könnte.

II. DIE ERSTE ÜBERPRÜFUNG – UMFANG UND METHODIK

In diesem Bericht werden die Wirksamkeit und die Funktionsweise der Verordnung anhand verschiedener Dimensionen analysiert: (1) die Auswirkungen auf die Erzeugerländer[3], insbesondere auf die Minderung der Risiken erheblicher schädlicher Auswirkungen, die mit dem Abbau, dem Umgang mit und der Ausfuhr von Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten verbunden sein können, (2) die Auswirkungen auf die Wirtschaftsbeteiligten in der EU, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), (3) die Bewertung begleitender Maßnahmen wie der Anerkennung von Systemen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette und die Auswirkungen der indikativen und nicht erschöpfenden Liste der CAHRA, die von den externen Sachverständigen, die die Kommission gemäß Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung hinzugezogen hat, erstellt wurde (im Folgenden „CAHRA-Liste")[4] und (4) zusätzliche Erwägungen, einschließlich des sachlichen Geltungsbereichs der Verordnung, der Rolle der Einfuhrmengenbegrenzung und der Verknüpfungen mit anderen Gesetzgebungsinitiativen, die den mineralgewinnenden Sektor betreffen.

Dieser Bericht stützt sich auf eine externe Studie, Beiträge der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Jahresberichte über die Anwendung der Verordnung[5] sowie auf Konsultationen der Kommission mit einem breiten Spektrum von Interessenträgern. Die Ergebnisse der externen Studie beruhen auf gemischten Methoden, die aus einer umfassenden Literaturauswertung, einer Analyse von Sekundärdaten, Feldforschung[6], Sekundärforschung und Befragungen sowie Workshops mit einschlägigen Interessenträgern, darunter zuständige Behörden der Mitgliedstaaten, europäische vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbeteiligte, Inhaber von Sorgfaltspflichtsystemen, Bergleuten, lokalen Händlern, der Zivilgesellschaft und

[3] Mit „Erzeugerländer" sind Länder gemeint, in denen 3TG-Mineralien und -Erze abgebaut werden.

[4] Die von externen Sachverständigen vorgelegte CAHRA-Liste und die Informationen auf der speziellen Website dieser Liste stellen keine offizielle Stellungnahme der Europäischen Kommission oder der EU zu der Frage dar, ob es sich bei einer bestimmten Region oder einem bestimmten Gebiet um ein CAHRA im Sinne von Artikel 2 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2017/821 handelt.

[5] Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung.

[6] In Kolumbien und der Demokratischen Republik Kongo (DRK) wurden Vor-Ort-Fallstudien durchgeführt. Beide Länder stehen auf der CAHRA-Liste und sind wichtige Akteure des 3TG-Marktes, die die einzelnen Mineralien/Metalle in unterschiedlichem Umfang aktiv herstellen.

anderen Interessenträgern, bestehen. Der Bericht stützt sich auf Forschungsarbeiten, die den Zeitraum bis zum ersten Halbjahr 2023 abdecken.

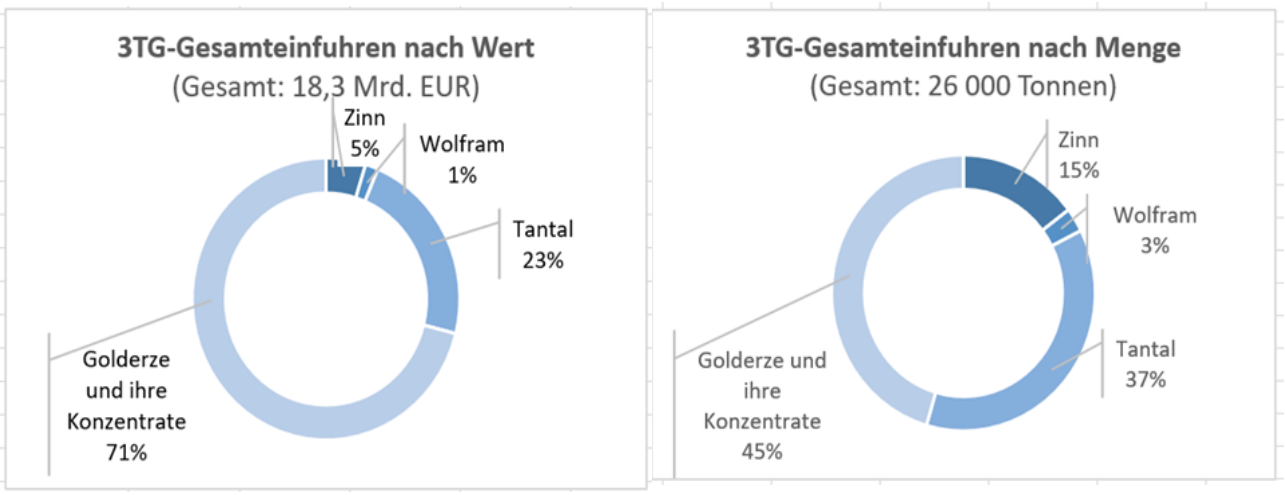
III. ÜBERPRÜFUNG DER FUNKTIONSWEISE UND WIRKSAMKEIT DER VERORDNUNG

1. Auswirkungen vor Ort in 3TG-Erzeugerländern

Im Jahr 2023 führte die EU 3TG (gemäß der Definition in Anhang 1 der Verordnung, d. h. sowohl Metalle als auch Mineralien, die diese Metalle enthalten) im Wert von 18,3 Mrd. EUR ein. Der größte Teil der Einfuhren bestand an ihrem Wert gemessen aus Golderzen und Konzentraten (71 %), gefolgt von Tantal (23 %) Zinn (5 %) und Wolfram (1 %).

Die Gesamteinfuhren beliefen sich auf 26 000 Tonnen, davon 45 % Golderze und Konzentrate, 37 % Tantal, 15 % Zinn und 3 % Wolfram (einschließlich der Mineralien, die diese Metalle enthalten).

Abbildung 1 – 3TG-Einfuhren der EU-27 im Jahr 2023



Quelle: ESTAT Comext
Hinweis: Auf der Grundlage von achtstelligen KN-Codes gemäß Anhang 1 der Verordnung

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, stammt nur ein geringfügiger Anteil der direkten 3TG-Einfuhren aus Ländern, deren Gebiete in der CAHRA-Liste aufgeführt sind.

Tabelle 1 – Ursprung der 3TG-Einfuhren der EU im Jahr 2023

Artikelbezeichnung	EU-Einfuhren insgesamt (1 000 EUR)	Einfuhren aus CAHRA (1 000 EUR)	Direkteinfuhren aus CAHRA (in %)	Länder mit Regionen, die in der CAHRA-Liste aufgeführt sind	Die fünf wichtigsten Herkunftsländer, die nicht zu den CAHRA gehören
Zinn	875 963	12 808	1,46 %	Indien, Demokratische Republik Kongo, Türkei, Afghanistan, Venezuela, Pakistan,	Schweiz, Südafrika, Vereinigtes Königreich, Ecuador, Kanada

				Ukraine, Simbabwe, Nigeria, Philippinen, Ägypten, Kolumbien, Burundi	
Wolfram	282 892	2 929	1,04 %	Indien, Türkei, Philippinen, Ägypten, Ukraine, Pakistan	Südkorea, Japan, China, USA, Südafrika
Tantal	4 136 535	1 616	0,04 %	Venezuela, Indien, Ukraine, Türkei, Philippinen, Kolumbien, Nigeria, Mosambik	Indonesien, Brasilien, China, Peru, Bolivien
Golderze und ihre Konzentrate	12 992 874	628 175	4,83 %	Indien, Demokratische Republik Kongo, Türkei, Afghanistan, Venezuela, Pakistan, Ukraine, Simbabwe, Nigeria, Philippinen, Ägypten, Kolumbien, Burundi	China, USA, Vietnam, Südkorea, Kanada

Quelle: ESTAT Comext
Hinweis: Auf der Grundlage von achtstelligen KN-Codes gemäß Anhang 1 der Verordnung

Um die Auswirkungen der Verordnung in den 3TG-Erzeugerländern vor Ort unter besonderer Berücksichtigung der CAHRA zu überprüfen, wurden die Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) (Regionen Kinshasa und Kindu) und Kolumbien (Regionen Bogotá und Medellín) für eine eingehende Bewertung vor Ort ausgewählt. Die Wahl fiel auf diese beiden Länder, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Relevanz, Durchführbarkeit und geografischer Repräsentation zu erreichen und gleichzeitig sicherzustellen, dass alle vier Mineralien/Metalle, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, berücksichtigt sind.

In der externen Studie wurden zusätzlich im Rahmen der Auswertung von Dokumenten die Auswirkungen in den in der CAHRA-Liste aufgeführten Gebieten in Afrika, Lateinamerika und Asien untersucht, insbesondere in Burkina Faso, Burundi, Nigeria, Südsudan, Venezuela, Indien und Myanmar. Schließlich waren wichtige 3TG-Transitländer, insbesondere Ruanda und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), ebenfalls Teil der Auswertung von Dokumenten, um einen ganzheitlicheren Überblick über die globalen Auswirkungen der Verordnung zu erhalten.

Die Auswahl dieser spezifischen Länder für eine eingehende Auswertung von Dokumenten ist nicht das Ergebnis eines Vergleichs mit anderen Ländern, in denen es ebenfalls in der Liste aufgeführte CAHRA gibt.

a. Feldforschung in der **Demokratischen Republik Kongo**

Die Demokratische Republik Kongo ist seit der Entstehung des Konzepts „Konfliktmineralien" vor über zwei Jahrzehnten von zentraler Bedeutung, was auf ihre großen 3TG-Vorkommen und die gut dokumentierten Risiken im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten und damit verbundenen schweren Menschenrechtsverletzungen entlang der 3TG-Lieferketten zurückzuführen ist. Die gesamte Demokratische Republik Kongo steht auf der CAHRA-Liste.[7] Die Verbreitung des Einzel- und Kleinbergbaus (im Folgenden „ASM" – Artisanal Small-scale Mining) führt zu großen Herausforderungen, da Genossenschaften oft schlecht institutionalisiert sind und von erheblichen Risiken und Missbräuchen in Form von Zwangsarbeit, Ausbeutung durch bewaffnete Gruppen (Bestechung, Geldwäsche) und betrügerischer Falschdarstellung des Ursprungs von Mineralien betroffen sind. Diese Risiken werden häufig als „OECD-Leitfaden zur Sorgfaltspflicht – Anhang II"-Risiken[8] bezeichnet. Insbesondere für Gold aus Einzelbergbau gibt es derzeit kein Programm zur Rückverfolgbarkeit, was es schwierig macht, vorgelagerte Sorgfaltsprüfungen durchzuführen und Gold aus zertifiziert verantwortungsvollen Quellen auf den europäischen Markt zu bringen.

Tabelle 2 – 3TG-Ausfuhren aus der Demokratischen Republik Kongo im Jahr 2022

Artikelbezeichnung	Gesamtexporte (in 1 000 EUR)	Wichtigste Einfuhrländer	Anteil der EU
Zinn	19 533	Israel, Vereinigte Arabische Emirate	0 %
Wolfram	3 162	Vereinigte Arabische Emirate, Thailand, Malaysia, Hongkong, EU	3 %
Tantal	38 154	Hongkong, Vereinigte Arabische Emirate, China, Thailand, EU	7 %
Golderze und ihre Konzentrate	685 084	Südafrika, Vereinigte Arabische Emirate, Burundi, Ruanda, Uganda	0 %

Quelle: UN Comtrade
Hinweis: auf der Grundlage der HS6-Codes gemäß Anhang 1 der Verordnung

In der Studie wurden einige positive Auswirkungen festgestellt, die nicht direkt auf die Verordnung zurückzuführen sind, und zwar in Bezug auf die erhöhte Sensibilisierung für Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht und deren Anwendung, einschließlich der OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, auf die sich die Verordnung stützt. Die Ergebnisse der Feldforschung zeigen jedoch auch, dass die Sensibilisierung insbesondere für die Verordnung in der Demokratischen Republik Kongo im Allgemeinen gering ist, was einen

[7] Siehe Abschnitt III 3. b.
[8] Anhang-II-Risiken sind in dem OECD-Leitfaden zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht definiert und als „die möglichen negativen Folgen von Mineralgewinnung, -handel, -Umschlag und -ausfuhr aus Konflikt- und Hochrisikogebieten" anerkannt. Anhang II umfasst: jede Form von Folter bzw. grausamer, unmenschlicher oder herabwürdigender Behandlung; jede Form von Zwangsarbeit, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit; andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und -missstände wie zum Beispiel das weitverbreitete Auftreten sexueller Gewalt; Kriegsverbrechen oder andere schwerwiegende Verletzungen des humanitären Völkerrechts, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord.

Mangel an nachweisbaren direkten Auswirkungen zur Folge hat. Die Kenntnis des fünfstufigen OECD-Rahmens – auf dem die Verordnung beruht – ist jedoch viel verbreiteter. Die befragten Interessenträger waren sich der in den OECD-Leitsätzen für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht festgelegten Sorgfaltspflichten und der Notwendigkeit bewusst, das US-amerikanische Dodd-Frank-Gesetz[9] (im Folgenden „DFA“) einzuhalten, das sich speziell auf die Demokratische Republik Kongo und die Nachbarländer konzentriert.

b. Feldforschung in **Kolumbien**

Kolumbien ist seit 2020 OECD-Mitglied.[10] In dem Land gibt es eine bedeutende Goldproduktion mit identifizierten Verbindungen zu den in Anhang II aufgeführten Risiken wie der Goldproduktion für die Unterstützung nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen Drogenhandel und illegaler Bergbau.[11] Die kolumbianischen *Departamentos* Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Nariño, Norte de Santander und Valle del Cauca sind in der CAHRA-Liste aufgeführt. Im Juli 2022 verabschiedete Kolumbien das Gesetz 2250, das die nationale Regulierungsgrundlage für die Sorgfaltspflicht in Bezug auf 3TG (sowie Silber und Platin) bildet. Darüber hinaus führt die kolumbianische Regierung mehrere Initiativen durch, die den Zielen der verschiedenen Aspekte der OECD-Leitsätze zur Sorgfaltspflicht und damit der Verordnung entsprechen, auch wenn diese Initiativen nicht ausdrücklich und konsequent als Sorgfaltspflicht definiert sind. Die Institutionalisierung von ASM ist ein Beispiel hierfür, da die ASM-Bergbaugemeinden den Anhang-II-Risiken besonders ausgesetzt sind. In der externen Studie wurden darüber hinaus die Bemühungen von Gruppen wie der Alliance for Responsible Mining (ARM – Allianz für verantwortungsvollen Bergbau) und der Initiative „Better Gold“ (Besseres Gold) der Schweiz zur Förderung einer verantwortungsvollen Beschaffung im kolumbianischen ASM-Goldsektor hervorgehoben.

Die in Kolumbien konsultierten Interessenträger wiesen darauf hin, dass es aufgrund der geringen Mengen an Direktausfuhren aus Kolumbien in die EU nicht möglich sei, die unmittelbar mit der Verordnung verbundenen Kosten zu ermitteln.[12]

Tabelle 3 – 3TG-Ausfuhren aus Kolumbien im Jahr 2022

Artikelbezeichnung	Gesamtexporte (in 1 000 EUR)	Wichtigste Einfuhrländer	Anteil der EU
Zinn*	3 621	China, Trinidad und Tobago, Ecuador	0 %
Wolfram^	25	Peru, Ecuador, Mexiko	0 %
Wolfram- und Zinnoxide und -hydroxide	87	EU, Panama	93 %
Tantal	5	Argentinien	0 %

[9] Nach Abschnitt 1502 des Dodd-Frank-Gesetzes zur Reform der Wall Street und zum Verbraucherschutz (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) von 2010 müssen US-amerikanische börsennotierte Unternehmen offenlegen, ob die Verwendung von 3TGs erfolgt und ob diese Mineralien ihren Ursprung in der Demokratischen Republik Kongo oder angrenzenden Ländern haben.

[10] OECD, „Colombia“.

[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 mit einem Goldexperten der Zivilgesellschaft, 24. April 2023.

Golderze und ihre Konzentrate	2 976 472	USA, EU, Freizonen, Indien, Vereinigte Arabische Emirate	16 %

Quelle: UN Comtrade
Hinweis: auf der Grundlage der HS6-Codes gemäß Anhang 1 der Verordnung
* Ohne Zinnoxide und -hydroxide (KN 2825 90 85)
^ Ohne Wolframoxide und -hydroxide (KN 2825 90 40)

Die Ergebnisse der Feldforschung deuteten darauf hin, dass speziell die Bekanntheit der Verordnung in Kolumbien vor Ort nur begrenzt ist, sodass es an nachweisbaren direkten Auswirkungen mangelt. Die befragten Interessenträger waren jedoch mit dem OECD-Leitfaden zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht vertraut – dies ist ermutigend, da eines der Hauptziele der Verordnung darin besteht, sicherzustellen, dass 3TG-Einführer aus der Union ihre Sorgfaltspflicht in einer Weise erfüllen, die mit dem OECD-Leitfaden zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Einklang steht. Das Konzept der Rückverfolgbarkeit der Lieferkette wurde insbesondere im kolumbianischen Goldsektor von Wirtschaftsbeteiligten und Behörden internalisiert.

c. Auf Auswertung von Dokumenten basierende Fallstudien

In der externen Studie zur Unterstützung der Überprüfung durch die Kommission wurde auf die folgenden Probleme in den für die Aktenprüfung ausgewählten Ländern hingewiesen.

In **Burkina Faso** gehören Bestechung, betrügerische Verfälschung der Darstellung, Geldwäsche und Nichtzahlung von Steuern, die direkte oder indirekte Unterstützung nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen und die Beteiligung öffentlicher Sicherheitskräfte zu den Anhang-II-Risiken im Goldsektor. Acht Regionen des Landes stehen auf der CAHRA-Liste. Bei den für diese Studie durchgeführten Befragungen mit wichtigen Interessenträgern in Burkina Faso war die Vertrautheit mit der Verordnung begrenzt. Im Hinblick auf die verantwortungsvolle Beschaffung beschäftigten sich die meisten Befragten mit dem Problem der Quecksilberbelastung bei der Goldgewinnung. Die durchgeführten Interviews deuten darauf hin, dass eine umfassendere Kommunikation in Bezug auf die Verordnung erforderlich wäre, um das Bewusstsein für ihren Zweck und ihre Funktionsweise zu schärfen. Die EU-Delegation in Ouagadougou unterstützt den Einzelgoldbergbau, auch im Rahmen des Projekts *Foundations for Peace* (Fundamente für den Frieden).

Burundi ist in der CAHRA-Liste aufgeführt. Die Institutionalisierung und Rechtmäßigkeit des Bergbausektors wurde durch das 2019 verhängte Verbot der Goldausfuhr für private Händler beeinträchtigt, was möglicherweise zu einem Anstieg der illegalen Goldausfuhren beigetragen hat. Den konsultierten Interessenträgern zufolge gibt es derzeit nur wenige in dem Land tätige ausländische Unternehmen, die hauptsächlich chinesischen und russischen Ursprungs sind, und keines von ihnen importiert direkt in die EU. Darüber hinaus stehen nur sehr wenige Daten zum Bergbau zur Verfügung. In der Studie wurden keine Hinweise auf direkte Auswirkungen der Verordnung vor Ort gefunden.

Sechs Bundesstaaten **Nigerias** sind in der CAHRA-Liste aufgeführt. Der Bergbau in Nigeria ist derzeit im Entstehen begriffen und zeichnet sich durch eine relativ begrenzte Produktion von 3TG-Mineralien aus, mit Ausnahme von Tantal. Auf Nigeria entfallen etwa 13 % der

weltweiten Tantalproduktion.[13] Dennoch stellen der illegale Goldbergbau und der illegale Goldschmuggel insbesondere in den nordwestlichen Regionen des Landes (Staat Zamfara) wesentliche Risiken im Sinne von Anhang II dar. Der Bergbau gehörte bislang nicht zu den vorrangigen Bereichen des Engagements der EU-Partnerschaft mit Nigeria, sodass es im Land keine direkten Verpflichtungen auf der Grundlage der Verordnung gegeben hat. Indirekt wird jedoch durch die Unterstützung des integrierten nationalen Finanzierungsrahmens durch die EU und die damit verbundene Arbeit für den fiskalischen Föderalismus die Entwicklung eines Rahmens für einen robusten Mineralstoffsektor (einschließlich Sektorinstitutionalisierung und Reformierung der Einnahmen) unterstützt.

Die wichtigsten natürlichen Bergbauressourcen **Ruandas** sind 3TG und Edelsteine.[14] 51 % des weltweiten Tantalangebots entfallen auf den 3T-Gürtel, der vom Osten der Demokratischen Republik Kongo über Ruanda bis nach Burundi reicht, und Ruanda trägt nach eigenen Statistiken mit 28 % zur weltweiten Produktion bei, hauptsächlich in Form von Konzentraten.[15] Während keine Regionen Ruandas in der CAHRA-Liste aufgeführt sind, ist das Land für den Abbau und den Transit von 3TG wichtig, von denen internationalen Quellen zufolge ein Teil möglicherweise aus der Demokratischen Republik Kongo über die Grenze geschmuggelt wird.[16] Die EU unterstützt derzeit eine verantwortungsvolle Beschaffung, die Anwendung internationaler Sozial- und Umweltschutzstandards und die Förderung der Ziele für nachhaltige Entwicklung in Ruanda durch das Projekt *Sustainable Development of the Mining Sector in Rwanda* (Nachhaltige Entwicklung des Bergbausektors in Ruanda).[17] Über dieses Projekt hinaus konnten in Ruanda keine unmittelbar auf die Verordnung zurückzuführenden Auswirkungen festgestellt werden. Dennoch hat die ruandische Regierung in den letzten zehn Jahren eine Reihe von Gesetzgebungsinitiativen umgesetzt und Regelungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht für die Branche gebilligt, um negative Risiken im Zusammenhang mit Bergbauexploration und -verarbeitung zu mindern. Diese Maßnahmen spiegeln die umfassenderen Bemühungen zur Förderung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Land wider, zu denen die Verordnung zählt.

Acht Regionen im **Südsudan** stehen auf der CAHRA-Liste. Befragungen im Land haben gezeigt, dass der illegale Bergbau im Goldsektor weitverbreitet ist und überwiegend von nicht registrierten Einzelbergleuten durchgeführt wird. Darüber hinaus mangelt es an Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen, die in diesem Sektor tätig sind. In Bezug auf die Verordnung wurden bislang keine Projekte zur verantwortungsvollen Beschaffung oder zu Konfliktmineralien in dem Land ermittelt. Darüber hinaus erklärten viele befragte Interessenträger, dass die Sorgfaltspflicht und die verantwortungsvolle Beschaffung im Goldsektor offenbar nicht zu den Prioritäten der Regierung gehören.

---

[13] EITI (2022), „Mission critical: Strengthening governance of mineral value chains for the energy transition“. https://eiti.org/documents/mission-critical, S. 99.

[14] Große Zinnablagerungen wurden in Rutongo, Musha und Ntunga gefunden. Tantalablagerungen befinden sich hauptsächlich in Rutsiro, Muhanga, Kamonyi. (RMB Geological Collection). Wolfram ist in Nyakabingo, Gifurwe und Bugarama zu finden. Gold wird hauptsächlich in den nördlichen und westlichen Provinzen Ruandas Miyove, Nyungwe und Birambo abgebaut. 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“.

[16] Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 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.

In **Venezuela** gibt es viele Risiken im Zusammenhang mit der Goldgewinnung, und das gesamte Land ist in der CAHRA-Liste aufgeführt. Darüber hinaus führt der Mangel an amtlichen Statistiken zu erheblicher mangelnder Transparenz in diesem Sektor.[18] Den konsultierten Quellen zufolge werden angeblich große Teile des venezolanischen Golds in Nachbarländer wie Kolumbien, Brasilien, Suriname und Guyana geschmuggelt. Neben der externen Studie wurden keine anderen bestehenden Studien zur Bewertung der Auswirkungen der Verordnung in Venezuela gefunden. Im Rahmen der Studie konnten keine Bemühungen der Regierung ermittelt werden, Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten oder rechtliche Änderungen des Bergbaugesetzes oder anderer nationaler Rechtsvorschriften infolge der Verordnung umzusetzen. Wissenschaftler und Forscher sind sich der Verordnung in gewissem Maße bewusst, aber Organisationen der Zivilgesellschaft und kontaktierte Bergbauexperten kannten die Verordnung nicht.[19] Es war daher nicht möglich, Auswirkungen vor Ort zu bewerten, die unmittelbar der Verordnung zuzurechnen wären.

Indien ist mit 774 Tonnen im Jahr 2022 der zweitgrößte Goldverbraucher (nach China). Aufgrund des unzureichenden Inlandsangebots wird die Nachfrage in erster Linie durch Einfuhren gedeckt, häufig über die VAE, was ein Risiko darstellt (siehe unten für weitere Einzelheiten zu den Bedenken hinsichtlich einer verantwortungsvollen Beschaffung in den VAE). Im Zeitraum 2022–2023 trug der lokale Bergbau etwa 1,5 % zum Goldangebot bei, während das Recycling etwa 14 % ausmachte.[20] Das am häufigsten ermittelte Risiko im indischen Goldsektor ist der Schmuggel im Zusammenhang mit der Vermeidung staatlicher Steuern und Gebühren und der Geldwäsche. Zwei Staaten – Chhattisgarh und Jammu und Kaschmir – stehen auf der CAHRA-Liste. Die Ergebnisse der externen Studie zeigen, dass die Verordnung in Indien in gewissem Maße bekannt ist, insbesondere bei bestimmten im Land vertretenen Organisationen wie dem World Gold Council (Weltgoldrat), dem Gems and Jewellery Export Promotion Council (Rat für die Förderung der Ausfuhr von Edelsteinen und Juwelen) oder der Indian Bullion and Jewellery Association (Indischer Edelmetall- und Goldschmiedeverband).

In **Myanmar** wird die Zinnindustrie vollständig von hochrangigen Juntabeamten kontrolliert, was eine Bewertung der Erzeugung und des Handels erschwert. Im Jahr 2021 ergaben Schätzungen eine Produktion von rund 29 000 Tonnen pro Jahr mit mehr als 700 000 Tonnen in den Vorkommen. Damit ist Myanmar der viertgrößte Zinnproduzent und gehört zu den drittgrößten Zinnvorkommen weltweit.[21] Der größte Teil der Produktion des Landes entfällt auf chinesische Raffinerien. Die International Tin Association (Internationaler Zinnverband) bezeichnet die in China ansässige Yunnan Tin Company als einen der wichtigsten Empfänger von Zinn aus Myanmar. 15 der 21 Verwaltungsbereiche Myanmars sind in der CAHRA-Liste aufgeführt. Die Ergebnisse der externen Studie deuten darauf hin, dass die Verordnung in Myanmar kaum bekannt ist und es nicht möglich war, Auswirkungen vor Ort zu bestätigen, die unmittelbar auf die Verordnung zurückzuführen sind. Die meisten Befragten konzentrierten ihre Bemühungen in Myanmar auf das Problem der politischen Instabilität und Gewalt und befassten sich nicht ausdrücklich mit den Sorgfaltspflichten.

[18] Wilson Center, „Exploiting Venezuela's Uncertain Future". OECD, „Gold Flows from Venezuela".
[19] Am 30. März 2023 bzw. am 5. April 2023 durchgeführte Befragungen.
[20] Indian Gold Policy Centre (Indisches Zentrum für Goldpolitik), „8th Annual Report 2022–2023", 26.
[21] Nicholas Gardiner et al., „Tin mining in Myanmar: Production and potential", Resources Policy, Dezember 2015.

Die **VAE** sind kein Produzent einer der unter die Verordnung fallenden Mineralien, nehmen jedoch im Handel mit und bei der Verarbeitung von Gold einen zentralen Platz ein. In vierzig Jahren haben sie sich von einer Position außerhalb der 100 führenden Goldimportländer zu einem der zehn Spitzenreiter entwickelt, wobei die Einfuhren aus Afrika einen spürbaren Anstieg verzeichneten.[22] Einige der befragten Interessenträger argumentieren, dass der Zugang zu Informationen über den Goldhandel in den Vereinigten Arabischen Emiraten sehr schwierig sei. Es bestehen weitverbreitete Bedenken, dass die Anforderungen an eine verantwortungsvolle Beschaffung als zu schwach erscheinen, obwohl in jüngster Zeit einschlägige Initiativen ergriffen wurden. Das Wirtschaftsministerium der VAE hat angekündigt, dass im Januar 2024 neue OECD-konforme Sorgfaltspflichtregelungen für den Goldsektor in Kraft treten sollen. Während Auswirkungen, die unmittelbar auf die Verordnung zurückzuführen sind, in den VAE nicht ermittelt werden konnten und das Land nicht in der CAHRA-Liste aufgeführt ist, spielen die VAE eine wichtige Rolle als Transitdrehkreuz, insbesondere für Gold. Sie sind daher für die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Verordnung relevant und für die Sorgfaltspflicht in der Branche im Allgemeinen von Bedeutung.

d. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der Verordnung werden Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette nur für Unionseinführer von 3TG eingeführt und sie hat daher keine unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen auf Einrichtungen und Verfahren in Drittländern. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Auswirkungen und Kosten der EU-Verordnung in Drittländern nur schwer von den Auswirkungen und Kosten unterscheiden, die sich aus umfassenderen globalen Bemühungen zur Förderung der Sorgfaltspflicht in Lieferketten für Mineralien ergeben. Dennoch ist es ermutigend, dass viele Akteure im 3TG-Sektor in den meisten bewerteten Drittländern einige Anstrengungen unternehmen, um die OECD-konforme Sorgfaltspflicht im Einklang mit den Zielen der Verordnung umzusetzen. Die Anforderungen der Verordnung sind Teil dieses umfassenderen Umfelds der Sorgfaltspflicht und der Maßnahmen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und können daher als eines der Instrumente angesehen werden, die zur verbesserten Anwendung der Sorgfaltspflicht in den 3TG-Lieferketten beitragen.

In der Studie wurde das Potenzial ermittelt, die Wirkung der Verordnung durch ein erhöhtes Engagement der EU in 3TG-Erzeugungs- und Transitländern zu verbessern. Die Wirksamkeit und Funktionsweise der Verordnung könnten durch eine umfassendere Kommunikation weiter verbessert werden, beginnend mit der Öffentlichkeitsarbeit der EU-Delegationen in Ländern mit Gebieten auf der CAHRA-Liste. Bei allen lokalen Interessengruppen herrschte starkes Interesse an der Verordnung und große Aufgeschlossenheit. Daher bietet die weitere Einbeziehung von Interessenträgern, die an der Herstellung von und dem Handel mit 3TG in Ländern mit CAHRAs beteiligt sind, eine wichtige Gelegenheit, die Wirkung der Verordnung zu erhöhen, wo dies möglich ist.

2. Auswirkungen auf die Wirtschaftsbeteiligten in der EU

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

a. Anwendung der Sorgfaltspflicht durch EU-Wirtschaftsbeteiligte, einschließlich nachgelagerter Wirtschaftsbeteiligter

Die Bewertung zeigt, dass die Einführer in der Union und die nachgeschalteten Wirtschaftsbeteiligten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung je nach ihrer Rolle in der 3TG-Lieferkette und der Unternehmensgröße unterschiedlich über die Sorgfaltspflicht informiert waren. Das Engagement im internationalen 3TG-Handel, der seit 2010 unter das US-amerikanische DFA fällt, beeinflusste das Bewusstsein der Unternehmen für die Grundsätze der Sorgfaltspflicht und deren Anwendung stark.

Viele Unionseinführer, die durch die Verordnung erstmals eine Einführung in die Sorgfaltspflicht erhielten, wurden durch Kontakte zu den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf ihre Verpflichtungen hingewiesen. Ein positives Ergebnis der Studie war die Tatsache, dass die Unternehmen dank der Kontakte zu den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den Erfüllungsgrad ihrer Sorgfaltspflichten gemäß der Verordnung schrittweise verbessert haben. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten betonen, dass die Sensibilisierung für die detaillierten Anforderungen der Verordnung bei den Wirtschaftsbeteiligten weiter geschärft werden muss. Während einige KMU berichteten, dass sie Schwierigkeiten bei der Durchführung externer Überprüfungen durch Dritte hatten, stützt sich die Mehrheit der konsultierten Unionseinführer, die in den Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten der Verordnung fallen, auf Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette. Dies deutet darauf hin, dass eine etwaige Anerkennung solcher Systeme, die die Anforderungen der Kommission erfüllen, die Einhaltung der einschlägigen Anforderungen erleichtern und die Erfahrungen vieler Unternehmen mit der Verordnung prägen würde (vgl. Abschnitt „3. Begleitende Maßnahmen“ für weitere Einzelheiten).

Die Erfüllung der Sorgfaltspflicht und die Einhaltung der Vorschriften durch die Wirtschaftsbeteiligten in der EU sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Die wichtigsten gemeldeten Mängel betreffen fehlende Informationen zu den Pflichten des Managementsystems und des Risikomanagements, unvollständige Auditberichte, Versäumnisse in Bezug auf Offenlegungs- und Berichtspflichten sowie Unstimmigkeiten zwischen den gemeldeten Einfuhrmengen und Zolldaten. Eine weitere zentrale Herausforderung ist der allgemeine EU-weite Mangel an qualifizierten Prüfern und ein Mangel an Audits, die den einschlägigen Anforderungen der Verordnung entsprechen. Die Ansichten der Befragten zu den Kosten für die Einhaltung der Vorschriften unterschieden sich erheblich. Einerseits wird die Sorgfaltspflicht in der Metall- und Mineralstoffindustrie zunehmend zur Regel, und die Verordnung steht mit vielen gängigen Geschäftspraktiken im Einklang. Andererseits erklärten die Unternehmen, dass der Verwaltungsaufwand und die Kosten für die Konformitätsprüfungen recht hoch sein könnten, insbesondere für KMU. Es wurde geschätzt, dass die Kosten für eine Prüfung zwischen 8 000 EUR und 10 000 EUR liegen, was eine erhebliche Ausgabe für KMU darstellt. Gleichzeitig gaben Unternehmen (und zuständige Behörden der Mitgliedstaaten, siehe unten) zu bedenken, dass eine mögliche Anerkennung von Systemen und eine mögliche Liste von in der EU anerkannten verantwortungsvollen Hütten diese Kosten erheblich senken könnten.

Während die Sorgfaltspflichten in der Verordnung nur für Unionseinführer von Metallen und Mineralien als solche festgelegt sind, gibt es Hinweise darauf, dass die in den

Wertschöpfungsketten weiter nachgelagerten Wirtschaftsbeteiligten ebenfalls Fortschritte im Hinblick auf ihre Sorgfaltspflichten erzielen. Um die Anwendung der Sorgfaltspflicht durch nachgelagerte Unternehmen zu bewerten, bereitet die Kommission derzeit ein freiwilliges Online-Tool vor, mit dem nachgelagerte Unternehmen Informationen über ihre Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht veröffentlichen können, das Responsible Minerals Information System (Informationssystem für verantwortungsvolle Mineralien – ReMIS), das voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2024 eingeführt wird (siehe Abschnitt „3. Begleitende Maßnahmen“).

b. Durchsetzung der Verordnung durch zuständige Behörden der Mitgliedstaaten

Gemäß der Verordnung sind die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, „geeignete Ex-post-Konformitätskontrollen“ bei den Wirtschaftsbeteiligten durchzuführen. Die für diese Überprüfung durchgeführte Analyse hat ergeben, dass die Leistungsfähigkeit, zugewiesenen Ressourcen und Fachkenntnisse in Bezug auf Rohstoffe, industrielle Verfahren und Prüfungen, über die die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verfügen, unterschiedlich ist. Infolgedessen weichen ihre Fähigkeiten zur Durchführung und Nachverfolgung von Ex-post-Kontrollen voneinander ab. Generell sind die Ergebnisse der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten begrenzt, da einzig der erste Durchgang der jährlichen Ex-post-Konformitätskontrollen durchgeführt wurde. Mehrere Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass mehr Zeit benötigt wird, um Einblicke in Einfuhrmuster und mögliche Umgehungen zu gewinnen und ein klareres Bild auf der Grundlage einschlägiger Daten zu erhalten.

Gemäß Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung legen die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 30. Juni jedes Jahres einen Bericht über die Anwendung der Verordnung vor. Die jüngsten Erkenntnisse aus den Berichten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die in diese Überprüfung einfließen, stammen daher vom 30. Juni 2023 und beziehen sich auf die 2022 durchgeführten Kontrollen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten begrenzt sind, da erst der erste Durchgang der jährlichen Ex-post-Konformitätskontrollen durchgeführt wurde.

Die Informationen, die der Kommission durch die jährlichen Umsetzungsberichte der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten übermittelt wurden, bestätigen, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Jahr 2021 mit Kommunikation, Sensibilisierungsveranstaltungen für die Wirtschaftsbeteiligten und Vorbereitungen auf Ex-post-Kontrollen begonnen haben. Im Jahr 2022 haben immer mehr zuständige Behörden der Mitgliedstaaten mit der Durchführung von Ex-post-Konformitätskontrollen begonnen, von denen viele 2023 abgeschlossen werden sollen. Insgesamt erhielt die Kommission am 30. Juni 2023 Anwendungsberichte von 22 der 27 Mitgliedstaaten.

12 der 22 Mitgliedstaaten hatten bereits Ex-post-Kontrollen geplant oder begonnen: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich (Pilotkontrollen), Luxemburg, Malta, Österreich, Spanien, Tschechien und Zypern. In Polen wurde mit den Ex-post-Kontrollen noch nicht begonnen, da die Rechtsgrundlage dafür im polnischen nationalen Recht noch nicht

geschaffen worden war.[23] Portugal kündigte an, im zweiten Halbjahr 2023 mit Ex-post-Kontrollen zu beginnen. In anderen Mitgliedstaaten wurden keine Ex-post-Kontrollen durchgeführt, da keine Einführer oberhalb der in der Verordnung festgelegten Einfuhrmengen ermittelt wurden.

Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Zolldaten wurden 8 286 Unionseinführer von 3TG-Mineralien und -Metallen für das Jahr 2022 ermittelt, von denen 477 (6 %) Mengen eingeführten, die die jährlichen Mengenschwellenwerte erreichten oder darüber lagen. Es wurden Schwellenwerte festgelegt, um sicherzustellen, dass die erfassten Einfuhren mindestens 95 % der Gesamtmenge der in die EU eingeführten 3TG-Einfuhren ausmachen (vgl. Abschnitt III 4. b). In Bezug auf die Zahl der Einführer, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Feststellungen bestätigen, dass der Grad der Einhaltung stark variiert, und einige Mitgliedstaaten haben keine schlüssigen Feststellungen ihrer Ex-post-Konformitätskontrollen gemeldet, und zwar aus mehreren Gründen, einschließlich der laufenden Entwicklung ihres internen Auditsystems, der Zuweisung einer zuständigen Behörde oder aufgrund der Tatsache, dass sie die einschlägigen Zolldaten erst kürzlich von ihren Zollbehörden erhalten hatten.

Was die Anwendung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten anbelangt, so weisen sowohl die externe Studie als auch die jährlichen Anwendungsberichte der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf eine Reihe von Herausforderungen hin. Die Mitgliedstaaten berichteten, dass die Mehrheit der Unionseinführer, die in den Anwendungsbereich der Verordnung zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht fallen, Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette nutzen, die ihnen die Einhaltung der Verordnung erleichtern können. Diese Erleichterung kann jedoch noch nicht angewendet werden, da die Kommission bisher kein System anerkannt hat (vgl. Abschnitt III 3 a). Eine weitere Herausforderung, die insbesondere von kleineren Mitgliedstaaten genannt wird, ist der Mangel an Leistungsfähigkeit und Ressourcen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Verordnung. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten haben ihre Unterstützung für den weiteren Austausch bewährter Verfahren und die Koordination untereinander bekundet. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten haben auch auf eine Reihe von Risiken im Zusammenhang mit den Einfuhren von Gold in die Union (siehe Abschnitt III Nummer 4 Buchstabe e) sowie auf Herausforderungen bei der Rückverfolgbarkeit hingewiesen, im Hinblick auf Materialien in recycelter Form oder Endprodukte, die derzeit nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, insbesondere im Goldsektor, wo Recycling mit Konfliktmaterialien zusammenhängen kann.

Die Mitgliedstaaten bleiben gemäß Artikel 10 Absatz 3 für die einheitliche Anwendung der Verordnung verantwortlich. Um den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern und eine einheitliche Anwendung der Verordnung zu unterstützen, hat die Kommission einschlägige Instrumente eingeführt, insbesondere die vierteljährlichen Expert Group Meetings on the Responsible Sourcing of Tin, Tantalum, Tungsten and Gold (Expertengruppentreffen zur verantwortungsvollen Beschaffung von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold – 3TG-

[23] Die polnische Regierung hat am 12. März 2024 ein Gesetz über die Modalitäten für die Anwendung der Verordnung angenommen.

Expertengruppe) sowie die laufenden Arbeiten zur Einrichtung einer Plattform für den sicheren Austausch einschlägiger Zolldaten zwischen den Mitgliedstaaten (Responsible Minerals Monitoring System – Überwachungssystem für verantwortungsvolle Mineralien). In der externen Überprüfungsstudie wurde die 3TG-Expertengruppe als wirksame Plattform für zuständige Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission ermittelt, um zusammenzukommen, Informationen auszutauschen und die Konvergenz bei der Durchsetzung zu verbessern.

Die laufenden Arbeiten an einer Plattform für den Austausch von Zolldaten, die sich derzeit in der Pilotphase befindet, können den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten unterstützen, um Umgehungspraktiken von Unionseinführern zu überwachen und zu verhindern. Die Plattform wird es den Mitgliedstaaten insbesondere ermöglichen, die Zollinformationen des einführenden Unternehmens zu den unter die Verordnung fallenden Mineralien und Metallen auszutauschen und zu konsultieren, um das Risiko zu minimieren, dass Einführer Sendungen und Einfuhren auf verschiedene Mitgliedstaaten aufteilen, damit die in der Verordnung festgelegten Schwellenwerte für die geltenden Einfuhrmengen nicht überschritten werden.

3. Begleitende Maßnahmen zur Verordnung

In diesem Abschnitt werden die Funktionsweise und die Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente zur Unterstützung der Anwendung der Verordnung untersucht. Diese sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 4 – Überblick über die Instrumente zur Unterstützung der Anwendung der Verordnung

Instrumente zur Unterstützung der Anwendung	Verweis in der Verordnung/Beschreibung
a. Regelungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette und Liste der verantwortlichen Hütten und Raffinerien („weiße Liste der EU“)	Erwägungsgrund 14 und Artikel 8 der Verordnung, Erwägungsgrund 16 und Artikel 9 der Verordnung
b. Liste der Konflikt- und Hochrisikogebiete (CAHRA-Liste)	Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung; Empfehlung (EU) 2018/1149 der Kommission vom 10. August 2018. Von RAND Europe entwickelte und regelmäßig aktualisierte Methodik und Liste: CAHRA (cahraslist.net)
c. Europäische Partnerschaft für verantwortungsvoll beschaffte Mineralien (EPRM)	2016 als Multi-Interessenträger-Initiative ins Leben gerufen, in deren Rahmen Projekte im 3TG-ASM-Sektor durchgeführt werden. Forum von Industrie, Regierungen und Zivilgesellschaft.

	https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/
d. Weitere in der Gemeinsamen Mitteilung vom 5. März 2014 dargelegte Maßnahmen[24]	Politikdialoge mit Drittländern, Rohstoffdiplomatie, Entwicklungszusammenarbeit mit Drittländern. Seit 2021 strategische Rohstoffpartnerschaften mit Drittländern.[25]
e. Responsible Minerals Information System (ReMIS)	Freiwilliges Online-Tool für nachgelagerte Unternehmen zur Veröffentlichung von Informationen über ihre Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht. Das Instrument ist technisch für die Inbetriebnahme bereit, und die Kommission ist dabei, die Datenschutzregelungen mit den Mitgliedstaaten fertigzustellen, bevor ReMIS öffentlich zugänglich gemacht wird.
f. Due Diligence Ready! Portal	Das von der Kommission entwickelte Instrument Due Diligence Ready! ist speziell auf KMU ausgerichtet und einsatzbereit, es dient als unterstützendes Instrument für das Verständnis und die Anwendung der Sorgfaltspflicht. Das Portal unterstützt KMU in folgenden Bereichen: • mehr über die Vorteile zu erfahren, die ihnen aus der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in ihren Lieferketten entstehen können • die Risiken und Auswirkungen in ihren Lieferketten im Zusammenhang mit verantwortungsvoller Beschaffung zu verstehen, zu bewerten und zu mindern • den OECD-Leitfaden zur Sorgfaltspflicht zu verstehen, anzuwenden und zu lernen, wie die Sorgfaltspflicht im Hinblick auf eine verantwortungsvolle Beschaffung von Mineralien zu erfüllen ist (der OECD-Leitfaden zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht gilt für alle Mineralien). Forschungsarbeiten und die befragten Interessenträger wiesen darauf hin, dass

[24] GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT „Verantwortungsvolle Beschaffung von Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten: Für ein integriertes EU-Konzept“, JOIN/2014/08 final.

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

	durch das Instrument schrittweise und gezielter unterstützt werden muss. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_de.

a. Anerkennung von Systemen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht und „Weiße Liste“ der EU

In der Verordnung wird anerkannt, dass Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten den Einführern in der Union die Einhaltung der Anforderungen der Verordnung erleichtern können. Gemäß den Artikeln 3 und 8 erlässt die Kommission Durchführungsrechtsakte zur Anerkennung von Systemen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette auf der Grundlage von Anträgen von Systeminhabern. Das Verfahren für die Bewertung und die Kriterien für die potenzielle Anerkennung von Systemen sind in einer delegierten Verordnung[26] festgelegt, die auf der von der OECD entwickelten Methode zur Bewertung von Systemen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht für Mineralien beruht, wodurch sichergestellt wird, dass diese Systeme den Standards der Verordnung tatsächlich entsprechen.

Derzeit werden fünf Systeme im Hinblick auf eine Anerkennung geprüft, wobei bisher kein System anerkannt wurde. Die Bewertungen beruhen auf einer eingehenden Überprüfung der Dokumentation, Befragungen von Interessenträgern, die an den Systemen beteiligt sind, sowie auf Vor-Ort-Überprüfungen (Schattenprüfungen). Dabei werden sowohl die Strategien und Standards der Systeme als auch die Art und Weise ihrer Anwendung untersucht. Der Zeitplan für die Bewertungen und insbesondere für die Schattenprüfungen wurde durch die COVID-19-Pandemie stark beeinträchtigt, was zu Verzögerungen bei den Bewertungsprozessen führte. Ausschlaggebend für die Dauer des Anerkennungsverfahrens sind auch die notwendige Strenge der Kriterien, die verschiedenen Verfahrensschritte, die Notwendigkeit einer gründlichen Prüfung sowie die Möglichkeit einer erneuten Antragstellung.

Befragungen von Unternehmen bestätigen, dass viele von ihnen bereits an Systemen teilnehmen oder ihre Praktiken an diese Systeme anpassen, auch wenn sie noch nicht anerkannt sind. Zwar haben einige Interessenträger die Kosten von Systemen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht als potenziell begrenzenden Faktor für die Einhaltung genannt, doch scheinen die geschätzten Kosten für viele Akteure finanziell verhältnismäßig zu sein.

Darüber hinaus haben einige Interessenträger auf die Bedeutung der Transparenz der Systeme hingewiesen. Diese Systeme können den Zugang zu Informationen über die Herkunft der Materialien erleichtern, um die Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen aus der Verordnung zu bestätigen. Bei den meisten von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Ex-post-Kontrollen von Unionseinführern, die an Systemen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette teilnehmen, konnten die Einführer den Behörden jedoch nicht, wie in Artikel 4 der Verordnung vorgeschrieben, Informationen über das Ursprungsland

[26] Delegierte Verordnung (EU) 2019/429 der Kommission vom 11. Januar 2019 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Methode und Kriterien für die Bewertung und Anerkennung von Systemen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette für Zinn, Tantal, Wolfram und Gold, ABl. L 75 vom 19.3.2019, S. 59.

zur Verfügung stellen. Eine engere Zusammenarbeit und Austausch zwischen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, Unionseinführern und den Systemen im Hinblick auf diese Transparenzprobleme sollten weiter gefördert werden.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Unionseinführer ungeachtet der Anerkennung solcher Systeme als Instrument zur Erleichterung der Anwendung weiterhin die individuelle Verantwortung dafür tragen, die Anforderungen der Verordnung zu erfüllen, unabhängig davon, ob sie Teil anerkannter Systeme sind. Die Systeme können somit Instrumente sein, um den Unionseinführern die Einhaltung der Vorschriften zu erleichtern, sie entbinden sie jedoch nicht von ihrer individuellen Verantwortung für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht.

In der Verordnung ist vorgesehen, dass die Kommission einen Durchführungsrechtsakt zur Erstellung einer Liste verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien gemäß Artikel 9 der Verordnung erlässt. Bei der Erstellung der Liste berücksichtigt die Kommission Hütten und Raffinerien, die unter anerkannte Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht fallen, sowie von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Informationen. Da bisher keine Systeme anerkannt sind, wurde die EU-Liste noch nicht erstellt.

b. CAHRA-Liste

Die Verordnung sieht die Unterstützung der Wirtschaftsbeteiligten bei der Ermittlung von CAHRA vor. Gemäß Artikel 14 hat die Europäische Kommission unverbindliche Leitlinien für die Ermittlung von CAHRA und anderen Risiken in der Lieferkette entwickelt.[27] Außerdem hat sie RAND Europe beauftragt, externes Fachwissen in Form einer Methodik zur Bestimmung der Länder bereitzustellen, die in die CAHRA-Liste aufgenommen werden sollen, und eine indikative, nicht erschöpfende und regelmäßig aktualisierte Liste der Konflikt- und Hochrisikogebiete zu erstellen.[28] Wie bereits in Fußnote 4 hervorgehoben, stellt die von externen Sachverständigen vorgelegte CAHRA-Liste (und die Informationen auf der speziellen Website für diese Liste) keine offizielle Stellungnahme der Europäischen Kommission oder der EU zu der Frage dar, ob es sich bei einer bestimmten Region oder einem bestimmten Gebiet um ein CAHRA im Sinne von Artikel 2 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2017/821 handelt. Die CAHRA-Liste dient jedoch als operatives Instrument, um die Bemühungen um Risikominderung zu lenken und Unternehmen in die Lage zu versetzen, die Sorgfaltspflichten im Einklang mit der EU-Verordnung zu erfüllen.

Die Aufnahme eines Gebiets als Konflikt- und/oder Hochrisikogebiet in die Liste verbietet, impliziert oder suggeriert nicht, dass in diesem Gebiet keine Geschäftstätigkeiten durchgeführt werden sollten. Die Liste ermöglicht es den Unternehmen, die Bereiche zu ermitteln, in denen sie eine risikobasierte Prüfung der Sorgfaltspflicht einführen sollten, um unter Berücksichtigung von Unternehmensverfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht 3TG zu beschaffen oder weiter zu beschaffen.

Die im Rahmen der externen Studie befragten Unternehmen bestätigen, dass die CAHRA-Liste ein nützliches Instrument zur Bewertung der Risiken regionaler Konflikte ist. Einige Befragte

[27] Empfehlung (EU) 2018/1149 der Kommission vom 10. August 2018 zu unverbindlichen Leitlinien für die Ermittlung von Konflikt- und Hochrisikogebieten und sonstigen Lieferkettenrisiken gemäß der Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 208 vom 17.8.2018, S. 94.
[28] Die Liste ist abrufbar unter https://www.cahraslist.net/.

geben an, sie zusammen mit anderen Listen für CAHRA zu verwenden, wie z. B. die von der Responsible Minerals Initiative (Initiative Verantwortungsvolle Mineralien – RMI) erstellte Liste. Andere Interessenträger schlugen vor, dass die Sensibilisierung für die Liste verbessert werden könnte. Die Befragungen bestätigen auch, dass es wichtig ist, weiterhin darauf hinzuweisen, dass die Liste nicht erschöpfend ist und lediglich als Anhaltspunkt dient. Was den Inhalt der Liste anbelangt, haben einige Interessenträger vorgeschlagen, technische Änderungen in Erwägung zu ziehen, einschließlich der Häufigkeit der Aktualisierung der Liste und der Aktualisierung der Methodik, um die geografischen Gebiete enger zu definieren, und die Aufnahme von Transitländern in die Liste in Erwägung zu ziehen.

c. Die Europäische Partnerschaft für verantwortungsvolle Mineralien (EPRM)

Die Europäische Partnerschaft für verantwortungsvolle Mineralien (European Partnership on Responsible Minerals) wurde 2016 ins Leben gerufen, um die Anwendung der anstehenden Verordnung durch i) verantwortungsvolle Produktion, ii) verantwortungsvolle Beschaffung und iii) Verknüpfung von Produktion und Beschaffung zu unterstützen. Die EPRM, die überwiegend von der Europäischen Kommission und einigen Mitgliedstaaten finanziert wird, ist eine Multi-Interessenträger-Initiative und dient als Forum von Industrie, Regierungen und der Zivilgesellschaft. Ihr Ziel ist es, Kapazitäten für Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der gesamten 3TG-Lieferkette aufzubauen.

Die EPRM verfolgt zwei Hauptziele: Das erste besteht darin, KMU bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht zu unterstützen, und zwar durch Instrumente wie den Due Diligence Check (Prüfung der Sorgfaltspflicht), der einen Fragebogen zur Bewertung der Einhaltung der OECD-Leitsätze zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht durch die Unternehmen umfasst und konkrete Beratung zur Verbesserung der Verfahren bietet und den Due Diligence Hub, durch den maßgeschneiderte Informationen für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht bereitgestellt werden. Das zweite Ziel besteht darin, den ASM dabei zu unterstützen, verantwortungsbewusster zu produzieren und auf nationaler und internationaler Ebene Zugang zu formellen Märkten zu erhalten. Zu diesem Zweck finanziert die EPRM Projekte in CAHRA und zielt darauf ab, bewährte Verfahren zu erstellen und die Zusammenarbeit zwischen Akteuren der 3TG-Lieferkette aufzubauen, um verantwortungsvolle Verfahren zu stärken.[29]

Im Laufe der Jahre hat die EPRM Wissen über die Sorgfaltspflicht aufgebaut, ein Forum für Diskussionen mit verschiedenen Interessenträgern geschaffen und den Mehrwert der Unterstützung vorgelagerter Sorgfaltspflichten durch Projekte vor Ort bestätigt. Die Ergebnisse haben sich insbesondere seit 2021 deutlich verbessert. Die Partnerschaft scheint auch besser auf die Prioritäten der EU abgestimmt zu sein.

Weitere Verbesserungen sind unter anderem erforderlich im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Mitgliederbasis zu erweitern, die Finanzierungsquellen der Partnerschaft zu diversifizieren, mehr Kommunikation mit den Erzeugerländern zu pflegen, den Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit zu legen und die Kapazitäten zur Überwachung und Bewertung ihrer eigenen Tätigkeiten zu erhöhen. Bei Konsultationen der Interessenträger wird auch die Möglichkeit hervorgehoben, den Antrag auf EPRM-Zuschüsse für Organisationen der Zivilgesellschaft und

[29] Im Zeitraum 2017–2020 wurden im Rahmen der EPRM 18 Zuschüsse oder andere Formen von Projektzuschüssen mit Gesamtausgaben in Höhe von 6 Mio. EUR gewährt. Drei weitere Pilotprojekte wurden ausgewählt und Anfang 2022 begann die Anwendung. Im Sommer 2023 wurde eine weitere Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht.

Interessenträger aus CAHRA zu erleichtern, lokale Akteure der Lieferkette in CAHRA über Mechanismen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht – möglicherweise zusammen mit kooperativen Branchensystemen – weiter zu schulen und die Verbindungen zwischen Begünstigten und Wirtschaftsbeteiligten auszubauen.

d. Weitere Maßnahmen, die in der Gemeinsamen Mitteilung vom 5. März 2014 dargelegt sind – Rohstoffdiplomatie

In Bezug auf die Rohstoffdiplomatie und Entwicklungszusammenarbeit, die über bestehende Programme wie die EPRM hinausgehen, führt die EU zahlreiche Maßnahmen zur Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung des Bergbausektors in Partnerländern durch. Tantal und Wolfram, zwei der unter die Verordnung fallenden Materialien, stehen ebenfalls auf der EU-Liste kritischer Rohstoffe und fallen daher in den Anwendungsbereich der umfassenderen Bemühungen der EU im Bereich kritischer Rohstoffe. Ein wichtiges Beispiel für solche Bemühungen, die Teil der externen Dimension des Gesetzes über kritische Rohstoffe[30] sind, ist die Arbeit zum Abschluss strategischer Partnerschaften für Rohstoff-Wertschöpfungsketten zwischen der Europäischen Union und Drittländern.

Solche Partnerschaften beruhen auf einer bilateralen und nicht verbindlichen Absichtserklärung und einem Fahrplan für konkrete Maßnahmen, der innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Erklärung zu vereinbaren ist. Die wichtigsten Säulen dieser Absichtserklärung zielen darauf ab, Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards (ESG-Standards) und verantwortungsvolle Bergbaupraktiken zu fördern, Finanzmittel für die einschlägige Infrastruktur zu mobilisieren, Kapazitäten aufzubauen, bei Forschung und Innovation zusammenzuarbeiten und Rohstoff-Wertschöpfungsketten zu integrieren, indem unternehmerisches Engagement und nachhaltige Investitionen gefördert werden.

Bislang hat die EU bereits Partnerschaften mit Argentinien, Australien, Chile, Kanada, der Demokratischen Republik Kongo, Grönland, Kasachstan, Namibia, Norwegen, Ruanda, Sambia, der Ukraine und Usbekistan unterzeichnet, wobei weitere Partnerschaften, insbesondere mit anderen afrikanischen Ländern, in Vorbereitung sind.

Diese Arbeit an strategischen Partnerschaften ergänzt die Ziele der Gemeinsamen Mitteilung vom 5. März 2014 und des Gesetzes zu kritischen Rohstoffen und steht im Einklang mit dem Ziel, eine verantwortungsvolle Beschaffung von Rohstoffen zu fördern. Diese Arbeit wird gegebenenfalls auch durch politische Dialoge unterstützt, die die EU mit Ländern führt, die im Hinblick auf verantwortungsvolle Wertschöpfungsketten für Mineralien von Bedeutung sind.

e. Das Informationssystem für verantwortungsvolle Mineralien (ReMIS)

Auch wenn in der Verordnung keine verbindlichen Sorgfaltspflichten für nachgelagerte Wirtschaftsakteure festgelegt sind, bewertet die Kommission, inwieweit diese Wirtschaftsbeteiligten die Sorgfaltspflicht anwenden (Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung). Zur Durchführung dieser Bewertung richtet die Kommission das ReMIS-System für verantwortungsvolle Mineralien ein. Es handelt sich um ein freiwilliges Online-Tool für

[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.

nachgelagerte Unternehmen zur Veröffentlichung von Informationen über ihre Praktiken zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht. ReMis ist auf technischer Ebene für die Inbetriebnahme bereit, und die Kommission ist dabei, die Datenschutzregelungen mit den Mitgliedstaaten abzuschließen. Da ReMIS noch nicht in Betrieb ist, war es im Rahmen dieser ersten Überprüfung nicht möglich, eine umfassende Bewertung der Anwendung der Sorgfaltspflicht durch nachgelagerte Unternehmen vorzunehmen.

f. Das Portal „Due Diligence Ready!“

Die Kommission hat eigens das Portal „Due Diligence Ready!“[31] entwickelt, um Unternehmen bei der verantwortungsvollen Beschaffung von Mineralien und Metallen und gegebenenfalls bei der Einhaltung der rechtlichen Anforderungen, einschließlich der Verordnung (EU) 2017/821, zu unterstützen. Das Portal bietet allgemeine Informationen[32] über die Sorgfaltspflichten sowie eine Reihe von Instrumenten[33] zur Unterstützung des Arbeitsablaufs bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht. Außerdem enthält es Webinars und PowerPoint-Schulungsmaterial[34] zum Herunterladen in sieben Sprachen (Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch, Polnisch, Portugiesisch und Spanisch). Darüber hinaus bietet das Portal (aufgezeichnetes) Schulungsmaterial an, das sich unter anderem auf eine virtuelle Veranstaltung stützt, die im Juni 2023 für KMU in Europa und Industrieverbände durchgeführt wurde. Ziel dieser virtuellen Schulung war es,

- den Kontext der EU-Verordnung unter Berücksichtigung der Ziele, des Anwendungsbereichs und des Sachstands zu umreißen
- praktische Leitlinien für KMU bei der Anwendung der Sorgfaltspflicht in ihren eigenen Unternehmen zu bieten
- die Empfehlungen auf den Kontext von KMU in Europa zu fokussieren, die höchstwahrscheinlich mit begrenzten Ressourcen für die Anwendung von Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht konfrontiert sind
- Die Unternehmen an die in der Branche verfügbaren Instrumente zur Unterstützung zu erinnern und darauf hinzuweisen, dass das Due-Diligence-Ready!-Portal darauf abzielt, diese an einem Ort zu sammeln, auf den die Unternehmen leicht zugreifen können. Im Rahmen der Schulung sollte auch an den KMU-Beratungsdienst erinnert werden, an den sich Unternehmen bei Fragen wenden können.

Im Februar 2023 wurde ein kostenloser E-Mail-Beratungsdienst[35] eingerichtet, über den Projektexperten zur Verfügung stehen, um KMU, die 3TG einführen, die Anwendung der Verordnung zu erklären und sie zu beraten. Diese E-Mail-Beratung steht ebenfalls in sieben Sprachen zur Verfügung.

In der Forschung, die für die Zwecke der externen Studie zur Überprüfung der Verordnung durchgeführt wurde, sowie bei den Befragungen der Interessenträger wurde besonders hervorgehoben, wie wichtig eine gezielte Unterstützung durch das Instrument ist, das kontinuierlich verbessert und aktualisiert wird.

[31] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_de.
[32] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_de.
[33] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/due-diligence-toolbox_de.
[34] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/training-and-events_de.
[35] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_en#free-email-advisory.

4. Zusätzliche Elemente der Überprüfung, die sich auf die Wirksamkeit der Verordnung auswirken können

Zusätzlich zu den im Überprüfungsartikel der Verordnung ausdrücklich vorgeschriebenen Elementen wurden bei der Überprüfung weitere Aspekte untersucht, die sich auf die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Verordnung auswirken könnten. Dazu gehören eine Bewertung des bestehenden Geltungsbereichs der Verordnung (Risiken im Zusammenhang mit Schwellenwerten und illegalem Goldhandel), des Anwendungsbereichs in Bezug auf Mineralien und Risiken, die unter die Sorgfaltspflichten fallen, sowie der möglichen Verknüpfungen mit anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften im mineralgewinnenden Sektor (Batterieverordnung, Gesetz zu kritischen Rohstoffen, Lieferkettenrichtlinie).

Schwellenwerte für die Einfuhrmenge

Die Verordnung hat einen globalen Anwendungsbereich, d. h. dass jeder Einführer von 3TG, unabhängig von seinem Ursprung, mit einer jährlichen Einfuhrmenge, die die in Anhang I festgelegten Schwellenwerte überschreitet, den Sorgfaltspflichten unterliegt. Einführer, die diese Schwellenwerte unterschreiten, sind nach der Verordnung rechtlich nicht dazu verpflichtet, werden jedoch ermutigt, die Sorgfaltspflicht auf freiwilliger Basis zu erfüllen. Mit den Schwellenwerten im Anhang soll sichergestellt werden, dass die erfassten Einfuhren mindestens 95 % der Gesamtmenge der in die EU eingeführten 3TG-Einfuhren ausmachen, sodass die überwiegende Mehrheit der Einfuhren den Sorgfaltspflichten unterliegt, während gleichzeitig ein ungerechtfertigter Verwaltungsaufwand für KMU und Einführer mit geringem Volumen vermieden wird.

Die externe Studie kommt zwar zu dem Schluss, dass mit den Schwellenwerten das Ziel, KMU von einem übermäßigen Verwaltungsaufwand zu befreien, wirksam erreicht werden kann, doch haben die Interessenträger Bedenken geäußert, dass die bestehenden Schwellenwerte zu Umgehungspraktiken bei Unionseinführern führen könnten. Darüber hinaus äußerten einige Interessenträger Bedenken, dass die festgelegten Schwellenwerte Einfuhren mit hohem Risiko ausschließen und sie von den Sorgfaltspflichten ausnehmen. Diese Besorgnis ist im Fall von Gold besonders relevant, da der Geldwert kleiner Mengen, die unter die Schwellenwerte fallen, möglicherweise hoch ist und auch Einfuhren relativ geringer Mengen mit einem hohen Risiko verbunden sein könnten.

Diese Aspekte müssen sorgfältig überwacht werden. Derzeit gibt es jedoch keine eindeutigen Beweise für Umgehungspraktiken (z. B. Aufteilung der Einfuhren auf mehrere Einführer, um unter den Schwellenwerten zu bleiben), die in der externen Studie festgestellt oder der Kommission von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gemeldet wurden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten eng zusammen, um eine kontinuierliche Überwachung der Einfuhrmuster zu gewährleisten. Die Kommission bereitet insbesondere ein IT-Instrument vor, das Responsible Minerals Monitoring Tool (Überwachungssystem für verantwortungsvoll beschaffte Mineralien), eine Online-Plattform, die einen sicheren Austausch von Zolldaten zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ermöglichen wird.

Da bislang keine ausreichenden Daten vorliegen, kam die Studie zu dem Schluss, dass es verfrüht ist, über eine Änderung der Schwellenwerte nachzudenken oder die Methode zur Berechnung der Schwellenwerte zu überarbeiten. Die Anwendungsbemühungen werden sich daher auf die Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten konzentrieren, um die Überwachungskapazitäten und die quantitativen Erkenntnisse über direkte und indirekte Handelsdaten, Investitionen und Gewinnbeteiligungen zu verbessern; dadurch wird eine eingehendere Analyse der potenziellen Auswirkungen der Schwellenwerte in der Zukunft ermöglicht.

Illegaler Goldhandel

In der Verordnung wird anerkannt, dass durch den illegalen Handel indirekt eine Verbindung zwischen Verbrauchern und Konflikten besteht, die schwerwiegende Auswirkungen auf die Menschenrechte außerhalb der EU haben. In der externen Studie wird hervorgehoben, dass Transitdrehkreuze eine Rolle in den globalen 3TG-Lieferketten spielen, indem sie potenziell illegal beschafftes und gehandeltes Gold mit dem EU-Markt in Verbindung bringen.

Das Problem des illegalen Handels, insbesondere mit Gold, ist aufgrund seiner inhärenten Merkmale äußerst komplex und vielschichtig. Die Sorgfaltspflicht ist eines der Instrumente, die bei den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Schmuggels zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang gibt es Instrumente wie Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht und Rückverfolgbarkeitsmechanismen, die dazu beitragen, den Risiken des illegalen Handels auf verschiedenen Stufen der Lieferkette entgegenzuwirken. Instrumente im Rahmen der Verordnung können eine positive Rolle bei der Bekämpfung des illegalen Handels in die EU spielen. So könnte beispielsweise die Aufnahme von grenzüberschreitenden Transitländern und anderen Drehkreuzen für importierte Mineralien und Metalle aus CAHRA in die CAHRA-Liste zu einer eingehenderen Bewertung des Ursprungs der Metalle/Mineralien durch die Käufer beitragen.

Sachlicher Anwendungsbereich

In der Verordnung werden Sorgfaltspflichten für vier Mineralien und Metalle festgelegt: Zinn, Tantal, Wolfram und Gold. Es gibt drei Gründe für diese Entscheidung zum Zeitpunkt der Annahme der Verordnung. Erstens sind 3TG die vier Mineralien, die am häufigsten mit bewaffneten Konflikten und damit zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen in Verbindung gebracht werden. Zweitens stützt sich die Verordnung auf bewährte Grundsätze aus den OECD-Leitsätzen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht. Die Leitsätze gelten zwar grundsätzlich für alle Mineralien, enthalten jedoch zwei Ergänzungen speziell zu 3TG, die auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Struktur der Lieferketten dieser vier Mineralien zugeschnitten sind. Drittens ist der Anwendungsbereich der Verordnung auf die Bemühungen anderer Partner abgestimmt – beispielsweise verfügen die USA auch über Rechtsvorschriften zu Konfliktmineralien: Abschnitt 1502 des Dodd-Frank-Gesetzes zur Reform der Wall Street und zum Verbraucherschutz von 2010 betrifft dieselben vier Produkte, allerdings mit einem engeren geografischen Anwendungsbereich (da es sich auf die Demokratische Republik Kongo und die Nachbarländer konzentriert).

Neben 3TG können andere Mineralien und Metalle, die für den ökologischen und den digitalen Wandel von entscheidender Bedeutung sind, aufgrund ihrer derzeitigen und prognostizierten

hohen Nachfrage und der Tatsache, dass große Vorkommen in sozial und/oder ökologisch fragilen Regionen vorhanden sind, mit konfliktbedingten Risiken verbunden sein. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Überprüfung untersucht, ob die Aufnahme anderer Mineralien/Metalle in den Anwendungsbereich der Verordnung erforderlich wäre, um das Ziel zu erreichen, die Finanzierung bewaffneter Gruppen und Sicherheitskräfte in ressourcenreichen CAHRA zu verhindern. In der externen Studie wurden Kobalt, Kupfer, Lithium und Nickel im Hinblick auf ihre Produktionsstruktur und die Exposition gegenüber vergleichbaren Risiken wie für 3TG bewertet. Diese vier Mineralien sind in der EU-Liste kritischer Rohstoffe aufgeführt, wobei Kupfer, Lithium und Nickel ebenfalls als strategische Rohstoffe gelten.[36] Sie fallen daher in den Anwendungsbereich des Gesetzes zu kritischen Rohstoffen. Darüber hinaus fallen Kobalt, Lithium und Nickel in den Anwendungsbereich der Batterieverordnung und damit unter die darin verankerten Sorgfaltspflichten.

Kobalt ist ein vielseitiges Metall, das bei verschiedenen Anwendungen eingesetzt wird, darunter Batterien sowie in den Bereichen Luft- und Raumfahrt, Verteidigung und Medizin. Die Demokratische Republik Kongo beliefert über 70 % des Weltmarkts. Das Mineral wird in erster Linie als Nebenprodukt des Kupferbergbaus in großem Umfang in den südlichen Provinzen Haut-Katanga und Lualaba abgebaut, in denen keine nennenswerte Präsenz nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen besteht. China kontrolliert 70 % der weltweiten Verarbeitung von Kobalt-Zwischenprodukten[37] und ist im Kobaltbergbau gut vertreten: 15 der 19 industriellen Unternehmen werden von chinesischen Interessen kontrolliert; gleichzeitig wird die Einzelbergbauproduktion auch weitgehend von chinesischen Veredlern, darunter Huayou Cobalt, gekauft.[38] Der Großteil der Kobaltversorgung wird für die Herstellung von Batterien verwendet, insbesondere für Lithium-Ionen-Batterien, die in Unterhaltungselektronik, Elektrofahrzeugen und Energiespeichersystemen verwendet werden.

Kupfer ist ein Metall, das in der Elektrotechnik, im Bauwesen, in Industriemaschinen und in Legierungen weitverbreitet ist. Chile dominiert die Kupferproduktion mit immensen industriellen Betrieben wie den Bergwerken Escondida oder Andina. Derzeit sind Peru, Indonesien und die Mongolei dabei, neue Bergwerke zu eröffnen[39], während die Demokratische Republik Kongo bis 2026 voraussichtlich zum zweitgrößten Kupfererzeuger wird.[40] Da es sich um ein Primärmetall handelt, hängt die Gewinnung von Kupfer häufig mit der Gewinnung von Kobalt zusammen, wie dies im Kupfergürtel in der Demokratischen Republik Kongo der Fall ist. Während der größte Teil des Kupfererzabbaus beim Bergbau in großem Umfang erfolgt, gibt es auch eine handwerkliche Kupferproduktion, da die Produzenten je nach Weltmarktpreisen häufig zwischen Kupfer und Kobalt wechseln.

Lithium ist ein Leichtmetall, das in Lithium-Ionen-Batterien, insbesondere für Elektrofahrzeuge, verwendet wird.[41] Lithium wird auch in Legierungen, Glas, Keramik, Schmierstoffen und Arzneimitteln verwendet. Es findet sich in erster Linie in Eruptivgestein

[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] Weltwirtschaftsforum (2022), „Which countries produce the most copper“.
[40] Reuters (2023) „Congo could seize Peru's No. 2 copper spot as Andean output slows“.
[41] Weltwirtschaftsforum. 2023. Diese Abbildung zeigt, welche Länder am meisten Lithium produzieren.

(Spodumen) und Mineralquellen (Solen), wobei der größte Teil seiner Produktion aus Australien und Chile stammt. Die weltweiten Lithiumvorkommen werden von einigen wenigen Ländern dominiert, darunter Chile, Argentinien und Bolivien.[42] Der Abbau von Lithium erfordert einen mechanisierten Abbau in großem Umfang aufgrund von Vorkommen niedriger Qualität, wodurch er für den Einzel- und kleinen Bergbau weniger geeignet ist. Angesichts der bedeutenden Entdeckungen von Vorkommen in der Demokratischen Republik Kongo[43] und Simbabwe[44] in jüngster Zeit entwickelt sich in diesen Ländern jedoch der Einzelbergbau.

Nickel ist ein weitverbreitetes metallisches Element, das für das Pflanzenwachstum von entscheidender Bedeutung ist und häufig in Edelstahl und Batterien in Elektrofahrzeugen zu finden ist. Derzeit wird Nickel überwiegend in Industriebetrieben in Indonesien, auf den Philippinen, in Russland und im französischen Überseegebiet Neukaledonien abgebaut.[45] Auf den Philippinen und Indonesien wurde handwerklicher Nickelabbau festgestellt. Keine Studie deutet auf eine systematische Verwendung von Nickelerlösen bei der Finanzierung bewaffneter Gruppen hin. Der Nickelbergbau erfordert erhebliche Investitionen und mechanisierte Prozesse, wodurch der Einzelbergbau beschränkt wird.

Obwohl die Sorgfaltspflicht in Bezug auf Liefer- und Wertschöpfungsketten auch für andere Metalle und Mineralien von großer Bedeutung ist, erscheint es aus zwei Hauptgründen nicht ratsam, den Anwendungsbereich der Verordnung zu diesem Zeitpunkt auszuweiten. Erstens zeichnen sich die anderen Mineralien/Metalle durch unterschiedliche Herausforderungen in Bezug auf die Produktionsstruktur (vorwiegend durch Bergbau in großem Umfang), die Verknüpfungen der Wertschöpfungsketten und mögliche damit verbundene Risiken aus. Zweitens gelten andere Rechtsvorschriften für diese anderen Mineralien/Metalle bzw. werden gelten, insbesondere die Batterieverordnung und die Lieferkettenrichtlinie (siehe Abschnitt unten). Insbesondere sind in Anhang X der Batterieverordnung die Risikokategorien und die international anerkannten Instrumente zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht aufgeführt, die für die in der Batterieverordnung festgelegten Sorgfaltspflichten gelten und insbesondere Kobalt, Nickel, Naturgrafit und Lithium abdecken. Zu diesen Kategorien gehören Menschenrechte wie die Risiken der Kinder- und Zwangsarbeit (Anhang X Nummer 2 Buchstabe b). Der OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten ist ebenfalls unter Nummer 4 Buchstabe f als eines der einschlägigen international anerkannten Instrumente aufgeführt. Obwohl sich der sachliche Anwendungsbereich der beiden Verordnungen nicht überschneidet, geht es bei den Sorgfaltspflichten in beiden Instrumenten um die Risiken aus Anhang II der OECD-Leitsätze zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht.

Die Aufnahme weiterer Metalle in den Anwendungsbereich der Verordnung könnte daher die Anforderungen in anderen Rechtsvorschriften der Union duplizieren und die Gefahr bergen, dass das Regelungsumfeld für die Wirtschaftsakteure komplex wird und Verwirrung darüber entsteht, wie der Sorgfaltspflicht im Hinblick auf Mineralien nachzukommen ist. Daher sollte der Schwerpunkt vorerst auf weiteren Fortschritten bei der Anwendung der Verordnung in ihrer derzeitigen Form liegen, wobei – auch im Zusammenhang mit künftigen Überprüfungen dieser

[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“.

Verordnung und anderer Rechtsvorschriften über die Sorgfaltspflicht – besonderes Augenmerk darauf zu legen ist, wie die kontinuierliche Komplementarität und Interoperabilität der verschiedenen in diesem Zusammenhang relevanten EU-Rechtsvorschriften zur Sorgfaltspflicht sichergestellt werden können.

Abgedeckte Risiken

Von den Risiken, die unter die Sorgfaltspflichten fallen, deckt die Verordnung Risiken im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten und damit zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen im Einklang mit den OECD-Leitsätzen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht und deren Anhang II („schwerwiegende Missbräuche im Zusammenhang mit der Gewinnung, dem Transport oder dem Handel mit Mineralien“) ab. Umweltrisiken werden weder von der Verordnung noch von den OECD-Leitsätzen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht abgedeckt. Es gibt jedoch erkennbare Zusammenhänge zwischen den Umweltauswirkungen von Bergbau und bewaffneten Konflikten. Einerseits kann die Einmischung staatlicher und nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen in Bergbautätigkeiten negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Andererseits können Konflikte auf eine Beeinträchtigung der Umwelt durch 3TG-Tätigkeiten zurückzuführen sein, einschließlich Problemen wie Vertreibung der Bevölkerung, Bodendegradation, eingeschränkter Zugang zu Nahrungsmitteln und Beeinträchtigung der Verfügbarkeit von Wasser.

Solche Verbindungen zwischen Umwelt und Konflikten könnten im Hinblick auf die Wirksamkeit der Verordnung eine Rolle spielen, da die Sorgfaltspflicht im Umweltbereich möglicherweise zu einem der Hauptziele der Verordnung beitragen könnte, nämlich die Entkopplung des 3TG-Handels von bewaffneten Konflikten. Gleichzeitig wird die Sorgfaltspflicht bereits durch die Europäische Lieferkettenrichtlinie auf Umweltaspekte ausgeweitet (nach ihrem Inkrafttreten). Somit müssen viele EU-Akteure entlang der Lieferketten für Mineralien die Sorgfaltspflicht im Umweltbereich erfüllen. Darüber hinaus stützt sich die Verordnung derzeit auf die OECD-Leitsätze zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht. Aus diesem Grund könnte die Aufnahme der Sorgfaltspflicht im Umweltbereich (die derzeit nicht unter die OECD-Leitsätze zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht fällt) in die Verordnung die Gefahr bergen, dass das Regelungsumfeld für Wirtschaftsakteure komplexer gestaltet wird und angesichts anderer Rechtsvorschriften der Union Verwirrung entsteht, wie der Sorgfaltspflicht für Mineralien nachzukommen ist. Daher sollten vorerst vorrangig Fortschritte bei der Anwendung der Verordnung in ihrer derzeitigen Form erzielt werden.

Kohärenz zwischen der Verordnung und anderen EU-Rechtsvorschriften

Die Verordnung ist die erste EU-Rechtsvorschrift zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung wurden mehrere Gesetzgebungsinitiativen entwickelt, die ihm Hinblick auf ihr Ziel, ihren Anwendungsbereich und ihren Schwerpunkt in unterschiedlichem Maße interagieren können. In der nachstehenden Tabelle werden die geografische, sachliche und unternehmensbezogene Abdeckung, die Sorgfaltspflichten, die Rolle der Anerkennung von Programmen und die Haftungsbestimmungen der Verordnung mit der Lieferkettenrichtlinie, der Batterieverordnung, der Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte, dem Gesetz zu kritischen Rohstoffen (CRMA – Critical Raw Materials Act) und der Verordnung

über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem EU-Binnenmarkt (Verordnung über Zwangsarbeit) verglichen.

Ein wichtiges gemeinsames Element ist die geografische Abdeckung, da all diese Rechtsinstrumente (trotz des besonderen Schwerpunkts der Verordnung auf CAHRA) eine potenzielle globale Reichweite haben. Was den sachlichen Geltungsbereich betrifft, so gilt die Batterieverordnung ebenso wie die vorliegende Verordnung für einen engen Anwendungsbereich von Produkten/Mineralien, es gibt jedoch keine Überschneidungen zwischen beiden. In Anhang II des CRMA werden Tantal und Wolfram als kritische Rohstoffe genannt. Für die anderen Instrumente, insbesondere die Europäische Lieferkettenrichtlinie, wird kein begrenzter sachlicher Geltungsbereich definiert, sondern sie gelten horizontal. Was die Unternehmensabdeckung betrifft, d. h. die Wirtschaftsteilnehmer, die den Anforderungen unterliegen, gelten horizontale Instrumente wie die Lieferkettenrichtlinie für große Wirtschaftsakteure, während die Unternehmen, die den Anforderungen der Verordnung unterliegen, durch ihren spezifischen sachlichen Schwerpunkt und die Schwellenwerte für das Einfuhrvolumen definiert werden (die auch spezifische Flexibilitätsregelungen für KMU beinhalten, sie jedoch nicht ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich ausschließen).

In Bezug auf die Sorgfaltspflichten wird mit der Verordnung ein konkret zielgerichteter Ansatz verfolgt (d. h. die Sorgfaltspflicht muss durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass entlang der Lieferkette keine bewaffneten Konflikte und damit zusammenhängende Menschenrechtsverletzungen finanziert werden), der mit den OECD-Leitsätzen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Einklang steht. Die Sorgfaltspflichten der Lieferkettenrichtlinie und der Batterieverordnung sind umfassender, da sie auch Umweltfragen sowie soziale Risiken und Menschenrechtsrisiken im weiteren Sinne abdecken. Weder das CRMA, die Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte noch die Verordnung über Zwangsarbeit enthalten Sorgfaltspflichten.

Die Verordnung, das CRMA und die Batterieverordnung sehen die Möglichkeit einer Anerkennung von Systemen vor. Die Systeme, die derzeit im Rahmen der Verordnung geprüft werden (vgl. Abschnitt III 3.a) beziehen sich speziell auf 3TG.

Tabelle 5 – Vergleich zwischen der Verordnung und anderen einschlägigen Gesetzgebungsinitiativen

	Verordnung	**Lieferkettenrichtlinie**	**Batterieverordnung**	**Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte**	**CRMA**	**Verordnung über Zwangsarbeit**
Geografischer Abdeckungsbereich	Weltweit mit Schwerpunkt auf CAHRA	Weltweit	Weltweit mit gewissem Schwerpunkt auf CAHRA	Weltweit	Weltweit	Weltweit
Materielle Abdeckung	3TG	Horizontal	Kobalt, Lithium, Nickel, Naturgrafit	Horizontal mit einigen Produktbeschränkungen	34 kritische Rohstoffe in Anhang II, einschließlic	Horizontal

					h Tantal und Wolfram	
Unternehmensabdeckung	Einführer von 3TG gemäß festgelegten Schwellenwerten	Wirtschaftsakteure > 1 000 Beschäftigte und Jahresumsatz > 450 Mio. EUR	Für Sorgfaltspflichten: Wirtschaftsakteure, die Batterien in der EU in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen und einen Jahresumsatz von ≥ 40 Mio. EUR aufweisen	Alle Unternehmen, wobei Klein- und Kleinstunternehmen von der Verpflichtung zur Vernichtung nicht verkaufter Konsumgüter befreit sind	Entfällt	Horizontal
Sorgfaltspflichten	Risiken und schädliche Auswirkungen im Zusammenhang mit Konflikten und damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen	Menschenrechte und Umwelt	Soziales, Menschenrechte und Umwelt	Entfällt	Entfällt	Entfällt
Anerkennung von Systemen	Ja	Nein	Ja (Methode noch nicht festgelegt)	Entfällt	Ja	Entfällt
Verpflichtungen	Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften für Verstöße fest	Die Mitgliedstaaten legen Verwaltungssanktionen für Verstöße und zivilrechtliche Haftung im Falle von Schädigungen von Rechteinhabern fest	Die Mitgliedstaaten legen Sanktionen für Verstöße fest; Beschränkung des Verkaufs von Batterien als letztes Mittel	Die Mitgliedstaaten legen Sanktionen fest	Entfällt	Marktverbote für Erzeugnisse; die Mitgliedstaaten legen Sanktionen für die Nichteinhaltung von Verboten fest

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Verordnung einerseits die Anwendung der Sorgfaltspflicht für ein recht begrenztes Spektrum von Mineralien und Metallen und für eine Reihe von spezifischen Risiken vorschreibt. Andererseits wird durch einige der kürzlich angenommenen EU-Regulierungsrahmen bereits (oder in Kürze) die Sorgfaltspflicht in der gesamten Wertschöpfungskette ausgeweitet, um ein breites Spektrum von Produkten und sozioökonomischen Fragen und die Sicherheit der Arbeitnehmer und die Umwelt betreffende Aspekte abzudecken und so dazu beizutragen, sichere und nachhaltige Versorgungs- und Wertschöpfungsketten in der EU für kritische Mineralien und darüber hinaus zu gewährleisten. Einige dieser Verordnungen decken sich teilweise mit der Verordnung in Bezug auf den sachlichen Anwendungsbereich, die Unternehmensabdeckung und die Anforderungen. In ihrem derzeitigen Umfang ist die Interaktion jedoch begrenzt, häufig komplementär und scheint keinen erheblichen zusätzlichen Regelungsaufwand für die Bemühungen um die Sorgfaltspflichten bei Mineralien innerhalb des EU-Rechtsrahmens darzustellen.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG

Da erst zwei Jahre seit Beginn der Anwendung der operativen Sorgfaltspflichten der Verordnung vergangen sind, erfolgt diese erste verpflichtende Überprüfung in einem sehr frühen Stadium der Anwendung der Verordnung. Bei der vollständigen Einführung, Anwendung und Durchsetzung der verschiedenen Aspekte der Verordnung und der begleitenden Maßnahmen kam es zu einigen zusätzlichen Verzögerungen, z. B. aufgrund der COVID-19-Pandemie und anderer Herausforderungen der Anwendung, die in Absprache mit allen einschlägigen Interessenträgern kontinuierlich angegangen werden. Daher werden in diesem ersten Überprüfungsbericht zu vielen der untersuchten Aspekte keine endgültigen Schlussfolgerungen gezogen. Nichtsdestotrotz liefert sie nützliche Hinweise auf die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Verordnung und es werden Bereiche aufgeführt, die im Rahmen der nächsten Überprüfungen weiter bewertet werden müssen.

Wichtigste Ergebnisse

In Bezug auf die Auswirkungen der Verordnung vor Ort in dritten 3TG-Erzeugerländern und insbesondere in Konflikt- und Hochrisikogebieten wurden in der externen Studie begrenzte Auswirkungen unter den lokalen Interessenträgern ermittelt, die direkt auf die Verordnung zurückgeführt werden könnten. Aufgrund der Gestaltung der Verordnung, in der verbindliche Sorgfaltspflichten für EU-Einfuhren festgelegt werden, sind mehr Zeit und mehr Daten über den Anfang der Lieferkette erforderlich, um die Auswirkungen der Verordnung in Drittländern von umfassenderen weltweiten Bemühungen zur Förderung der Sorgfaltspflicht in Lieferketten für Mineralien trennen zu können. Angesichts der erhöhten internationalen Bemühungen um die Sorgfaltspflicht in Bezug auf 3TG wird es nach wie vor schwierig sein, die Auswirkungen in den Erzeugerländern speziell der Verordnung zuzuordnen. Dennoch ist es ermutigend, dass viele Akteure im 3TG-Sektor in mehreren der untersuchten Drittländer umfassendere internationale Anstrengungen unternehmen, um die OECD-konforme Sorgfaltspflicht im Einklang mit den Zielen der Verordnung voranzubringen.

Innerhalb der EU haben die Mitgliedstaaten mit ihren Bemühungen bei der Anwendung der Verordnung Fortschritte erzielt. Es wurden zuständige Behörden der Mitgliedstaaten

eingerichtet, und die ersten Ex-post-Konformitätskontrollen wurden in den meisten Mitgliedstaaten mit Unionseinführern, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, durchgeführt. Dennoch stehen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach wie vor Herausforderungen gegenüber, insbesondere in Bezug auf Transparenz und den Zugang zu einschlägigen Informationen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht. Während Audits durch unabhängige Dritte einen wesentlichen Bestandteil der Sorgfaltspflichten darstellen, wurde ein Mangel an qualifizierten Prüfern sowohl von den Wirtschaftsbeteiligten als auch von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten als erhebliche Herausforderung bei der Anwendung der Verordnung gemeldet. Darüber hinaus wurde bei der Überprüfung festgestellt, dass die Kapazitäten und Ressourcen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch sind, was darauf hindeutet, dass das Engagement und der Austausch zwischen ihnen weiter verbessert werden müssen, insbesondere um eine einheitliche Anwendung der Verordnung zu gewährleisten und Versuche zu vermeiden, die Anforderungen zu umgehen.

Was die Konformitätskosten sowie die begleitenden Instrumente der Verordnung betrifft, so bestätigt die Überprüfung, dass Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht die Einhaltung der Vorschriften unterstützen können und als allgemein erschwingliches Instrument gelten. Die Rolle der Systeme muss jedoch kontinuierlich geklärt werden, um eine übermäßige Abhängigkeit von Systemen zu vermeiden, da die Wirtschaftsteilnehmer nach wie vor für die Einhaltung der Verordnung verantwortlich sind, unabhängig davon, ob sie an solchen Systemen teilnehmen (auch wenn das System von der Kommission anerkannt wurde). Die CAHRA-Liste, die auf der Grundlage von externem Fachwissen erstellt und aktualisiert wird, ist ein nützliches Instrument, das von den Wirtschaftsbeteiligten und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten regelmäßig genutzt wird. Spezifische Verbesserungen der dieser Liste zugrunde liegenden Methodik sollten von der Kommission kontinuierlich geprüft werden. Die Überprüfung bestätigte den Mehrwert anderer Instrumente, wie der EPRM oder der strategischen Partnerschaften für Rohstoffe, die die Bemühungen der Verordnung ergänzen, indem sie die Perspektive der internationalen Mitarbeit und die weitere Kooperation mit Drittländern berücksichtigen.

Schließlich wurden bei der Überprüfung Fragen zum Anwendungsbereich der Verordnung und damit zusammenhängende Themen untersucht, die sich über die in der Verordnung vorgeschriebenen hinaus auf ihre Funktionsweise und Wirksamkeit auswirken können. Die Bewertung deutet darauf hin, dass sich eine Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs (mögliche Einbeziehung weiterer Mineralien oder Metalle und insbesondere von Kobalt) oder des Risikoumfangs (mögliche Einbeziehung weiterer Risiken wie Umweltrisiken) weitgehend bereits aus anderen nachfolgenden EU-Rechtsvorschriften, insbesondere aus der Lieferkettenrichtlinie und der Batterieverordnung, ergibt. Da mehrere Anforderungen dieser jüngsten Rechtsvorschriften noch nicht in Kraft getreten sind, ist es verfrüht, maßgebende Schlussfolgerungen darüber zu ziehen, wie diese mit der Verordnung interagieren werden, da dies letztlich davon abhängt, wie diese anderen Initiativen umgesetzt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es daher nicht möglich, zu dem Schluss zu gelangen, dass Änderungen an der Verordnung erforderlich wären, um ihre Funktionsweise zu verbessern, oder umfassend zu bewerten, ob andere Rechtsvorschriften die Wirksamkeit der Verordnung ausreichend ergänzen.

Zukunftsaussichten

Vor diesem Hintergrund wird in dieser ersten Überprüfung deutlich, dass die EU ihr Engagement und ihre Sensibilisierungsbemühungen in Bezug auf die Verordnung und ihre Ziele erhöhen muss. Dazu könnte auch gehören, die Bemühungen um die Kommunikation über die Verordnung vor Ort und mit den einschlägigen wichtigen Interessenträgern zu erhöhen und einschlägige Entwicklungsprojekte zu unterstützen. Die EU-Delegationen könnten bei der Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren ein wichtiger Ansprechpartner und Vermittler sein.

Darüber hinaus kann die Kommission weiter prüfen, wie die Konvergenz bei der Durchsetzung der Verordnung durch zuständige Behörden der Mitgliedstaaten verbessert werden kann. Während die Kommission bereits an mehreren Instrumenten arbeitet, wie der Plattform für den Austausch von Zolldaten oder dem regelmäßigen Austausch im Rahmen der Sitzungen der 3TG-Expertengruppe, sollten kontinuierlich Klarstellungen oder Leitlinien bereitgestellt und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von Herausforderungen im Zusammenhang mit der verantwortungsvollen Beschaffung von Mineralien und der Einhaltung der Verordnung erleichtert werden.

Bedeutend ist, dass die wichtigste Erkenntnis dieser ersten Überprüfung darin besteht, dass die Auswirkungen der Verordnung nicht isoliert bewertet werden sollten. Diese Verordnung ist Teil eines umfassenderen Ökosystems von Maßnahmen, deren Ziel es ist, die verantwortungsvolle Beschaffung von 3TG zu fördern und zu verhindern, dass diese zu Konflikten und schweren Menschenrechtsverletzungen beiträgt. In diesem Zusammenhang spiegelte diese Überprüfung die ersten positiven Entwicklungen sowohl in Drittländern als auch innerhalb der EU wider, insbesondere die Hinweise auf eine verstärkte Anwendung der Sorgfaltspflicht und ein besseres Verständnis, eine bessere Anwendung und eine stärkere Verbreitung der OECD-Leitsätze zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht. Eine solche breitere internationale Anwendung der Sorgfaltspflicht im 3TG-Sektor und darüber hinaus muss unterstützt und weiter verbessert werden. Parallel zur Gewährleistung einer wirksamen Anwendung der EU-Rechtsvorschriften spielt die EU eine wichtige Rolle bei der Unterstützung weiterer internationaler Bemühungen, indem sie mit gutem Beispiel vorangeht und mit allen einschlägigen Interessenträgern, Drittländern und in internationalen Foren zusammenarbeitet.