EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.9.2024
COM(2024) 415 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Asetuksen (EU) 2017/821 (konfliktimineraaleja koskeva asetus) toiminnan ja vaikuttavuuden uudelleentarkastelu asetuksen (EU) 2017/821 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti

I. JOHDANTO

Tämän kertomuksen tarkoituksena on esitellä havainnot, jotka Euroopan komissio, jäljempänä ’komissio’, teki tarkastellessaan ensimmäisen kerran *unionin tuojiin, jotka tuovat konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevia tinaa, tantaalia ja volframia, niiden malmeja sekä kultaa, sovellettavien toimitusketjun due diligence -velvoitteiden vahvistamisesta 17 päivänä toukokuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/821*[1], jäljempänä ’asetus’, toimintaa ja vaikuttavuutta. Asetus tuli voimaan 8. kesäkuuta 2017. Asetuksen mukaisia toimintaa koskevia due diligence -vaatimuksia on sovellettu 1. tammikuuta 2021 alkaen unionin tuojiin, jotka tuovat tinaa, volframia, tantaalia ja kultaa, jäljempänä ’3TG-mineraalit’. Asetuksella perustetaan unionin toimitusketjun due diligence -järjestelmä, jotta voidaan vähentää aseistettujen ryhmien ja turvallisuusjoukkojen mahdollisuuksia hyötyä 3TG-mineraalien kaupasta, kun estetään tällaisten aseistettujen ryhmien ja turvallisuusjoukkojen rahoittaminen alueilla, joilla on runsaasti luonnonvaroja, ja välttämällä asiaan liittyviä vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Unionin tuojia koskevat due diligence -velvoitteet on yhdenmukaistettu konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevien mineraalien toimitusketjun vastuullisuutta koskevien taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) due diligence -ohjeiden[2], jäljempänä ’OECD:n DD-ohjeet’, kanssa, ja niihin on sisällytetty OECD:n DD-ohjeissa vahvistettu riskiperusteista due diligence -menettelyä koskeva viisivaiheinen kehys. Asetuksen tarkoituksena on tarjota avoimuutta ja varmuutta 3TG-mineraalien tuontia harjoittavien unionin tuojien sekä konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta, jäljempänä ’konflikti- ja riskialueet’, hankintoja tekevien sulattajien ja jalostajien hankintakäytäntöihin. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat vastuussa asetuksen yhdenmukaisesta täytäntöönpanosta ja vaatimustenmukaisuutta koskevien jälkitarkastusten tekemisestä unionin tuojille.

Asetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan komissio tarkastelee vuonna 2023 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi asetuksen toimintaa ja vaikuttavuutta. Erityisesti säädetään, että uudelleentarkastelussa

> *”otetaan huomioon **tämän asetuksen vaikutus paikan päällä**, mukaan lukien vaikutus sen soveltamisalaan kuuluvien, konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevien mineraalien vastuullisen hankinnan edistämiseen ja kustannuksiin, ja **tämän asetuksen vaikutus unionin talouden toimijoihin**, myös pk-yrityksiin, sekä 5 päivänä maaliskuuta 2014 annetussa yhteisessä tiedonannossa esitetyt **liitännäistoimenpiteet**. Komissio käsittelee **uudelleentarkastelua koskevaa kertomusta** Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa. Uudelleentarkasteluun on sisällyttävä riippumaton arviointi sellaisten toimitusketjun loppupäässä olevien unionin talouden toimijoiden kokonaisosuudesta, joiden toimitusketjuun sisältyy tinaa, tantaalia, volframia tai kultaa ja jotka ovat ottaneet käyttöön due diligence -järjestelyt. Uudelleentarkastelussa on arvioitava **kyseisten due diligence -järjestelyjen riittävyyttä ja toteuttamista** sekä unionin järjestelmän vaikutusta paikan päällä ja **tarvetta pakollisiin lisätoimiin**, jotta*

[1] EUVL L 130, 19.5.2017, s. 1.
[2] OECD (2016), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition, OECD Publishing, Pariisi. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en

varmistetaan unionin koko markkinoiden riittävä vipuvaikutus mineraalien vastuulliseen globaaliin toimitusketjuun."

Asetuksen 17 artiklassa nimenomaisesti esitettyjen vaatimusten lisäksi komissio on yksilöinyt ja tarkastellut tarkemmin muitakin asetuksen kattavuuteen ja soveltamisalaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat vaikuttaa asetuksen toimintaan ja vaikuttavuuteen. Tällä kertomuksella vastataan tähän vaatimukseen, jonka mukaan komission on tarkasteltava asetusta uudelleen. Kertomuksessa esitetään yhteenveto uudelleentarkastelun tuloksista ja korostetaan keskeisiä painopistealoja, joita komissio voisi jatkuvasti tukea ja mahdollisesti arvioida tarkemmin tulevien uudelleentarkastelujen yhteydessä.

II. ENSIMMÄINEN UUDELLEENTARKASTELU – LAAJUUS JA MENETELMÄT

Tässä kertomuksessa analysoidaan asetuksen vaikuttavuutta ja toimintaa useilla eri tasoilla tarkastelemalla muun muassa seuraavia: 1) vaikutus tuottajamaissa[3], erityisesti konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevien mineraalien louhintaan, käsittelyyn ja vientiin mahdollisesti liittyvien merkittävien haitallisten vaikutusten riskien lieventämisen osalta, 2) vaikutus EU:n talouden toimijoihin, mukaan luettuina pienet ja keskisuuret yritykset, jäljempänä 'pk-yritykset', 3) arvio liitännäistoimenpiteistä, kuten toimitusketjun due diligence -järjestelyjen tunnustamisesta, ja asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaisen, komission pyytämän ulkoisten asiantuntijoiden laatiman ohjeistavan ja ei-tyhjentävän konflikti- ja riskialueiden luettelon, jäljempänä 'konflikti- ja riskialueiden luettelo'[4], vaikutus, ja 4) lisähuomautukset, jotka koskevat muun muassa asetuksen aineellista soveltamisalaa, tuontimäärien kynnysarvojen merkitystä ja yhteyksiä muihin kaivannaisteollisuuden alaa koskeviin lainsäädäntöaloitteisiin.

Tämän kertomuksen tukena on käytetty ulkoista tutkimusta, huomautuksia, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat esittäneet asetuksen täytäntöönpanoa koskevissa vuosikertomuksissa[5], sekä kuulemisia, joita komissio on järjestänyt laajalle joukolle sidosryhmiä. Ulkoisen tutkimuksen tulokset perustuvat sekalaisiin menetelmiin, joihin kuuluvat kattava kirjallisuuskatsaus, sekundaariaineiston analysointi, kenttätutkimus[6], asiakirjatutkimus sekä haastattelut ja työpajat asiaankuuluville sidosryhmille, kuten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, toimitusketjun alku- ja loppupään eurooppalaisille toimijoille, due diligence -järjestelyjen omistajille, kaivosalan työntekijöille, paikallisille kauppiaille, kansalaisyhteiskunnalle ja muille sidosryhmille. Kertomus perustuu tutkimukseen, joka kattaa ajanjakson vuoden 2023 puoleenväliin asti.

III. ASETUKSEN TOIMINNAN JA VAIKUTTAVUUDEN TARKASTELU

[3] 'Tuottajamailla' tarkoitetaan maita, joissa 3TG-mineraalien ja -malmien louhinta tapahtuu.

[4] Ulkoisten asiantuntijoiden laatima konflikti- ja riskialueiden luettelo ja luetteloa koskevalla erityisellä verkkosivustolla annetut tiedot eivät edusta Euroopan komission tai EU:n virallista kantaa siitä, onko jokin tietty alue tai seutu asetuksen (EU) 2017/821 2 artiklan f kohdassa tarkoitettu konflikti- ja riskialue.

[5] Asetuksen 17 artiklan 1 kohta.

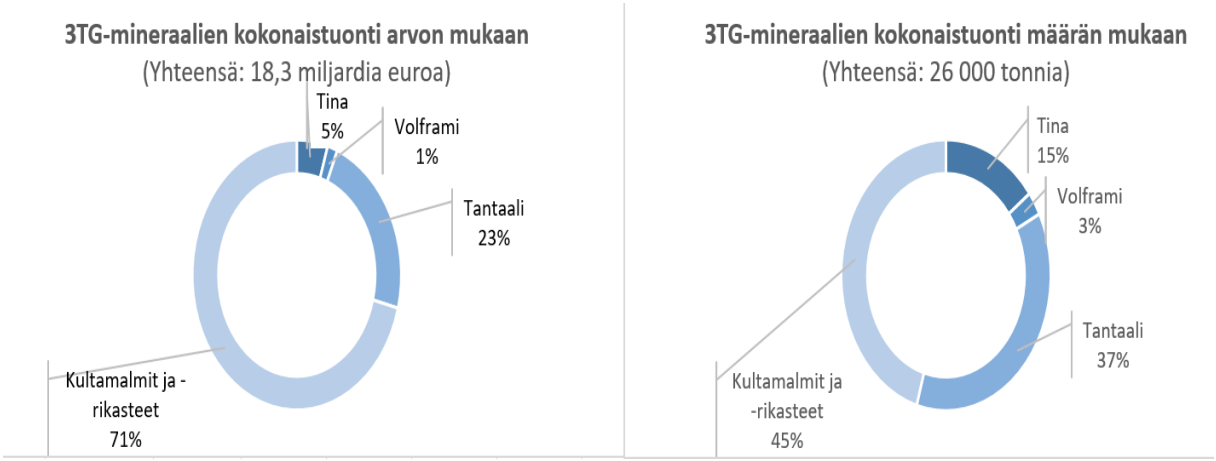
[6] Tapaustutkimuksia tehtiin paikalla Kolumbiassa ja Kongon demokraattisessa tasavallassa. Kumpikin maa kuuluu konflikti- ja riskialueiden luetteloon ja on 3TG-markkinoiden keskeinen toimija, joka tuottaa aktiivisesti kutakin mineraalia/metallia vaihtelevin määrin.

1. Vaikutukset paikan päällä 3TG-mineraaleja tuottavissa maissa

Vuonna 2023 3TG-mineraalien (sellaisina kuin ne määritellään asetuksen liitteessä 1, eli sekä metallien että niitä sisältävien mineraalien) tuonnin arvo EU:ssa oli 18,3 miljardia euroa. Arvon mukaan eniten tuotiin kultamalmeja ja -rikasteita (71 %), minkä jälkeen seuraavina olivat tantaali (23 %), tina (5 %) ja volframi (1 %).

Määrällisesti tuonnin kokonaismäärä oli 26 000 tonnia, mistä 45 prosenttia oli kultamalmeja ja -rikasteita, 37 prosenttia tantaalia, 15 prosenttia tinaa ja kolme prosenttia volframia (mukaan lukien näitä metalleja sisältävät mineraalit).

Kuva 1. 3TG-mineraalien tuonti 27 jäsenvaltion EU:ssa vuonna 2023



Lähde: ESTAT Comext.
Huomautus: Perustuu asetuksen liitteen 1 mukaisiin kahdeksannumeroisiin CN-koodeihin.

Kuten jäljempänä olevasta taulukosta 1 käy ilmi, suoraan tuotavista 3TG-mineraaleista vain marginaalinen osuus on peräisin maista, joissa on konflikti- ja riskialueiden luetteloon sisältyviä alueita.

Taulukko 1. EU:hun vuonna 2023 tuotujen 3TG-mineraalien alkuperä

Tuotteen nimi	EU:n tuonti yhteensä (tuhatta euroa)	Tuonti konflikti- ja riskialueilta (tuhatta euroa)	Suora tuonti konflikti- ja riskialueilta (%)	Maat, joissa on konflikti- ja riskialueiden luetteloon sisältyviä alueita	Viisi merkittävintä alkuperämaata, joissa ei ole konflikti- ja riskialueita
Tina	875 963	12 808	1,46 %	Intia, Kongon demokraattinen tasavalta, Turkki, Afganistan, Venezuela, Pakistan, Ukraina, Zimbabwe, Nigeria, Filippiinit, Egypti, Kolumbia, Burundi	Sveitsi, Etelä-Afrikka, Yhdistynyt kuningaskunta, Ecuador, Kanada
Volframi	282 892	2 929	1,04 %	Intia, Turkki, Filippiinit, Egypti, Ukraina, Pakistan	Etelä-Korea, Japani, Kiina, Yhdysvallat, Etelä-Afrikka
Tantaali	4 136 535	1 616	0,04 %	Venezuela, Intia, Ukraina, Turkki, Filippiinit, Kolumbia, Nigeria, Mosambik	Indonesia, Brasilia, Kiina, Peru, Bolivia

Kultamalmit ja -rikasteet	12 992 874	628 175	4,83 %	Intia, Kongon demokraattinen tasavalta, Turkki, Afganistan, Venezuela, Pakistan, Ukraina, Zimbabwe, Nigeria, Filippiinit, Egypti, Kolumbia, Burundi	Kiina, Yhdysvallat, Vietnam, Etelä-Korea, Kanada

Lähde: ESTAT Comext.
Huomautus: Perustuu asetuksen liitteen 1 mukaisiin kahdeksannumeroisiin CN-koodeihin.

Asetuksen vaikutuksia haluttiin tarkastella paikan päällä 3TG-mineraalien tuottajamaissa keskittyen etenkin konflikti- ja riskialueisiin. Paikan päällä tehtävän perusteellisen arvioinnin kohteeksi valittiin Kongon demokraattinen tasavalta (Kinshasan ja Kindun alueet) ja Kolumbia (Bogotán ja Medellínin alueet). Nämä kaksi maata valittiin merkityksellisyyden, toteutettavuuden ja maantieteellisen edustavuuden välisen tasapainon saavuttamiseksi ja sen varmistamiseksi, että kaikki asetuksen soveltamisalaan kuuluvat neljä mineraalia/metallia ovat edustettuina tarkastelussa.

Ulkoisessa tutkimuksessa tutkittiin asiakirjatutkimuksen avulla myös vaikutuksia konflikti- ja riskialueiden luetteloon sisältyvillä alueilla Afrikassa, Latinalaisessa Amerikassa ja Aasiassa – erityisesti Burkina Fasossa, Burundissa, Nigeriassa, Etelä-Sudanissa, Venezuelassa, Intiassa ja Myanmarissa. Myös tärkeät 3TG-mineraalien kauttakuljetusmaat, erityisesti Ruanda ja Arabiemiirikunnat, olivat osa asiakirjoihin perustuvaa arviointia, jonka tavoitteena oli saada kokonaisvaltaisempi käsitys asetuksen maailmanlaajuisista vaikutuksista.

Kyseiset maat valittiin perusteelliseen ja asiakirjoihin perustuvaan arviointiin ilman edeltävää vertailua muihin maihin, joissa myös on luetteloon sisältyviä konflikti- ja riskialueita.

a. Kenttätutkimus **Kongon demokraattisessa tasavallassa**

Kongon demokraattinen tasavalta on ollut keskeisessä asemassa niin sanottujen konfliktimineraalien suhteen siitä lähtien, kun käsitettä alettiin käyttää yli kaksi vuosikymmentä sitten. Syynä ovat maan suuret 3TG-mineraalien varannot ja tarkasti dokumentoidut riskit, jotka liittyvät aseellisiin konflikteihin ja niihin liittyviin vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin 3TG-mineraalien toimitusketjuissa. Koko Kongon demokraattinen tasavalta on sisällytetty konflikti- ja riskialueiden luetteloon[7]. Suurimmat haasteet johtuvat käsiteollisen pienimuotoisen kaivostoiminnan yleisyydestä, sillä osuuskunnat eivät useinkaan ole erityisen järjestäytyneitä ja niihin liittyy huomattavia riskejä ja väärinkäytöksiä, kuten pakkotyötä, aseistettujen ryhmien harjoittamaa hyväksikäyttöä (ja lahjontaa ja rahanpesua) sekä harhaanjohtavien tietojen antamista mineraalien alkuperästä. Näistä riskeistä käytetään usein nimitystä ’OECD:n DD-ohjeiden liitteen II mukaiset riskit’[8]. Erityisesti käsiteollisesta kaivostoiminnasta peräisin olevalle kullalle ei nykyisellään ole mittakaavaltaan asianmukaista jäljitettävyysohjelmaa, mikä

[7] Ks. III jakson 3 kohdan b alakohta.
[8] ’Liitteen II mukaiset riskit’ määritellään OECD:n Due Diligence -ohjeissa, joissa todetaan, että ne ovat ”merkittäviä haitallisia vaikutuksia, jotka voivat liittyä mineraalien louhintaan, kauppaan, käsittelyyn ja vientiin konflikti- ja riskialueilta”. Liitteeseen II on sisällytetty seuraavat: kaikenlainen kidutus ja julma, epäinhimillinen ja halventava kohtelu; kaikenlainen pakkotyö, lapsityön pahimmat muodot; muut räikeät ihmisoikeusrikkomukset ja -loukkaukset, kuten laajamittainen seksuaalinen väkivalta; sotarikokset tai muut vakavat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkaukset, rikokset ihmisyyttä vastaan tai kansanmurha.

vaikeuttaa due diligence -periaatteiden noudattamista toimitusketjun alkupäässä sekä vastuullisesti tuotantopaikalla sertifioidun kullan hankkimista Euroopan markkinoille.

Taulukko 2. 3TG-mineraalien vienti Kongon demokraattisesta tasavallasta vuonna 2022

Tuotteen nimi	Vienti yhteensä (tuhatta euroa)	Tärkeimmät tuojamaat	EU:n osuus
Tina	19 533	Kiina, Arabiemiirikunnat	0 %
Volframi	3 162	Arabiemiirikunnat, Thaimaa, Malesia, Hongkong, EU	3 %
Tantaali	38 154	Hongkong, Arabiemiirikunnat, Kiina, Thaimaa, EU	7 %
Kultamalmit ja -rikasteet	685 084	Etelä-Afrikka, Arabiemiirikunnat, Burundi, Ruanda, Uganda	0 %

Lähde: YK:n Comtrade.
Huomautukset: Perustuu asetuksen liitteen 1 mukaisiin HS6-koodeihin.

Tutkimuksessa havaittiin joitakin myönteisiä vaikutuksia, joiden perusteella due diligence -käytännöt tunnettiin paremmin ja niitä oli otettu käyttöön laajemmin, mukaan lukien asetuksen perustana olevat OECD:n DD-ohjeet, joskaan ei voitu osoittaa, että vaikutukset johtuivat suoraan asetuksesta. Kenttätutkimuksen tulokset kuitenkin osoittavat, että Kongon demokraattisessa tasavallassa tietämys erityisesti asetuksesta on yleisesti ottaen vähäistä, minkä vuoksi asetuksella ei ole todistettavissa olevia suoria vaikutuksia. OECD:n viisivaiheinen kehys – johon asetus perustuu – tunnetaan kuitenkin paljon yleisemmin. Haastatellut sidosryhmät olivat tietoisia OECD:n DD-ohjeissa asetetuista due diligence -vaatimuksista ja tarpeesta noudattaa Yhdysvaltain Dodd-Frank Act -lakia[9], jossa keskitytään erityisesti Kongon demokraattiseen tasavaltaan ja naapurimaihin.

b. Kenttätutkimus **Kolumbiassa**

Kolumbia on ollut OECD:n jäsen vuodesta 2020.[10] Maassa on merkittävää kullantuotantoa, johon on tunnistettu liittyvän liitteen II mukaisia riskejä, mistä esimerkkinä on kullantuotanto, jolla rahoitetaan valtiosta riippumattomien aseistettujen ryhmien toimintaa, huumekauppaa ja laitonta kaivostoimintaa.[11] Kolumbian departementeista (*departamentos*) konflikti- ja riskialueiden luetteloon on sisällytetty Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Nariño, Norte de Santander ja Valle del Cauca. Heinäkuussa 2022 Kolumbiassa hyväksyttiin laki 2250, jolla luodaan kansallinen sääntelyperusta 3TG-mineraalien (sekä hopean ja platinan) due diligence -vaatimuksille. Lisäksi Kolumbian hallitus on toteuttamassa useita aloitteita, jotka heijastelevat samoja tavoitteita, joihin pyritään myös OECD:n DD-ohjeiden ja siten asetuksen eri näkökohdilla, vaikka hallituksen toteuttamien aloitteiden ei nimenomaisesti tai johdonmukaisesti mainita liittyvän due diligence -velvoitteisiin. Käsiteollisen pienimuotoisen kaivostoiminnan virallistaminen on yksi esimerkki, sillä tämän tyyppistä kaivostoimintaa harjoittavat kaivosyhteisöt ovat erityisen alttiita liitteen II mukaisille riskeille. Ulkoisessa

[9] Vuonna 2010 annetun Yhdysvaltain Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Act -lain 1502 §:n mukaan Yhdysvalloissa pörssiin listattujen yhtiöiden on ilmoitettava, ovatko niiden mahdollisesti käyttämät 3TG-mineraalit peräisin Kongon demokraattisesta tasavallasta tai sen naapurimaasta.
[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.*

tutkimuksessa korostettiin myös erilaisten ryhmien, kuten vastuullisen kaivostoiminnan järjestön (Alliance for Responsible Mining, ARM) ja kullantuotannon vastuullisuuden parantamiseen tähtäävän Swiss Better Gold Initiative -aloitteen, ponnisteluja vastuullisten hankintojen edistämiseksi kullanlouhintaan liittyvän käsiteollisen pienimuotoisen kaivostoiminnan alalla Kolumbiassa.

Kolumbiassa kuultiin sidosryhmiä, joiden mukaan asetukseen suoraan liittyvien kustannusten määrittäminen ei ole mahdollista Kolumbiasta EU:hun suuntautuvan suoran viennin vähäisen määrän vuoksi.[12]

Taulukko 3. 3TG-mineraalien vienti Kolumbiasta vuonna 2022

Tuotteen nimi	Vienti yhteensä (tuhatta euroa)	Tärkeimmät tuojamaat	EU:n osuus
Tina*	3 621	Kiina, Trinidad ja Tobago, Ecuador	0 %
Volframi^	25	Peru, Ecuador, Meksiko	0 %
Volframi ja tinaoksidit ja -hydroksidit	87	EU, Panama	93 %
Tantaali	5	Argentiina	0 %
Kultamalmit ja -rikasteet	2 976 472	Yhdysvallat, EU, vapaa-alueet, Intia, Arabiemiirikunnat	16 %

Lähde: YK:n Comtrade.
Huomautukset: Perustuu asetuksen liitteen 1 mukaisiin HS6-koodeihin.
* Pois lukien tinaoksidit ja -hydroksidit (CN 2825 90 85).
^ Pois lukien volframioksidit ja -hydroksidit (CN 2825 90 40).

Kenttätyön tulokset osoittivat, että Kolumbiassa tietämys varsinkin asetuksesta on paikan päällä rajattua, minkä takia suoria vaikutuksia ei ole tunnistettavissa. Haastatellut sidosryhmät tunsivat kuitenkin OECD:n DD-ohjeet – mikä on rohkaisevaa, kun otetaan huomioon, että yksi asetuksen päätavoitteista on varmistaa, että unionin 3TG-tuojat noudattavat due diligence -periaatteita OECD:n DD-ohjeiden mukaisesti. Toimitusketjun jäljitettävyyden käsite on sisäistetty etenkin Kolumbian kulta-alalla talouden toimijoiden ja viranomaisten keskuudessa.

c. Asiakirjapohjaiset tapaustutkimukset

Komission uudelleentarkastelua tukevassa ulkoisessa tutkimuksessa korostettiin seuraavia näkökohtia asiakirjapohjaiseen tarkasteluun valituissa maissa.

Burkina Fasossa kulta-alalla havaittuja liitteen II mukaisia riskejä ovat esimerkiksi lahjonta, harhaanjohtavien tietojen antaminen, rahanpesu ja verojen maksamatta jättäminen, suora tai välillinen tuki valtiosta riippumattomille aseistetuille ryhmille sekä julkisten turvallisuusjoukkojen osallisuus. Maan alueista kahdeksan on sisällytetty konflikti- ja riskialueiden luetteloon. Kun Burkina Fason keskeisiä sidosryhmiä haastateltiin tutkimuksen yhteydessä, asetuksen olemassaolosta tiedettiin vain vähän. Vastuullisia hankintoja koskevien painopisteiden osalta useimmat haastateltavista keskittyivät saastumiseen, joka johtuu kullan

[12] Kansalaisyhteiskunnan kulta-asiantuntijan haastattelu, 24. huhtikuuta 2023.

louhintaan käytettävästä elohopeasta. Tehdyt haastattelut viittaavat siihen, että asetusta koskevaa tiedotusta olisi lisättävä, jotta asetuksen tarkoitus ja toiminta tunnettaisiin paremmin. EU:n edustusto Ouagadougoussa tukee käsiteollista kullanlouhintaa muun muassa *Foundations for Peace* -hankkeen yhteydessä.

Burundi on sisällytetty konflikti- ja riskialueiden luetteloon. Kaivosalan virallistamiseen ja lainmukaisuuteen on vaikuttanut kielteisesti vuonna 2019 asetettu kielto, jonka mukaan yksityiset elinkeinonharjoittajat eivät saa viedä maasta kultaa, mikä on mahdollisesti lisännyt kullan laitonta vientiä. Kuultujen sidosryhmien mukaan maassa toimii nykyään vain muutamia ulkomaisia yrityksiä, jotka ovat pääasiassa kiinalaista ja venäläistä alkuperää, eikä yksikään vie tuotteita suoraan EU:hun. Lisäksi kaivostoiminnasta on saatavilla hyvin rajallisesti tietoa. Tutkimuksessa ei havaittu mitään näyttöä asetuksen välittömistä vaikutuksista paikan päällä.

Kuusi **Nigerian** osavaltiota mainitaan konflikti- ja riskialueiden luettelossa. Nigerian kaivosala on vielä lapsenkengissä, ja sille on ominaista 3TG-mineraalien suhteellisen vähäinen tuotanto, tantaalia lukuun ottamatta. Nigerian osuus tantaalin maailmanlaajuisesta tuotannosta on noin 13 prosenttia[13]. Laiton kullanlouhinta ja salakuljetus ovat kuitenkin keskeisiä liitteen II mukaisia riskejä erityisesti maan luoteisosissa (Zamfaran osavaltiossa). Kaivosala ei ole toistaiseksi kuulunut toimien painopistealoihin EU:n ja Nigerian välisessä kumppanuudessa, minkä vuoksi maassa ei ole tehty suoria sitoumuksia asetuksen perusteella. EU on kuitenkin tukenut integroitua kansallista rahoituskehystä ja tehnyt siihen liittyvää työtä fiskaalisen federalismin edistämiseksi, millä välillisesti tuetaan vahvan mineraalialan puitteiden luomista (mukaan lukien alan virallistaminen ja tulojen tuoton uudistaminen).

Ruandan tärkeimpiä kaivosluonnonvaroja ovat 3TG-mineraalit ja jalokivet.[14] Kongon demokraattisen tasavallan itäosista Ruandan kautta Burundiin ulottuvan 3T-mineraalien esiintymävyöhykkeen osuus tantaalin maailmanlaajuisesta tarjonnasta on 51 prosenttia, ja Ruandan osuus maailmanlaajuisesta tuotannosta on maan omien tilastojen mukaan 28 prosenttia, lähinnä rikasteiden muodossa.[15] Vaikka Ruandan alueita ei mainita konflikti- ja riskialueiden luettelossa, maa on tärkeä 3TG-mineraalien louhinnan ja kauttakuljetuksen kannalta, ja kansainvälisten lähteiden mukaan mineraaleja on saatettu myös salakuljettaa rajan yli Kongon demokraattisesta tasavallasta.[16] Nykyisellään EU tukee vastuullista hankintaa, kansainvälisten sosiaalisten ja ympäristönsuojeluun liittyvien normien täytäntöönpanoa ja kestävän kehityksen tavoitteiden edistämistä Ruandassa Ruandan kaivosalan kestävää kehitystä tukevan *Sustainable Development of the Mining Sector in Rwanda* -hankkeen avulla.[17] Kyseistä hanketta lukuun ottamatta Ruandassa ei tunnistettu suoraan asetuksesta johtuvia vaikutuksia. Ruandan hallitus on kuitenkin viime vuosikymmenen aikana pannut täytäntöön erilaisia lainsäädäntöaloitteita ja tunnustanut toimialojen due diligence -järjestelyjä etsintä- ja

[13] EITI (2022), ”Mission critical: Strengthening governance of mineral value chains for the energy transition”. https://eiti.org/documents/mission-critical, s. 99.
[14] Suuria tinaesiintymiä on löydetty Rutongosta, Mushasta ja Ntungasta. Tantaaliesiintymiä on pääasiassa Rutsirossa, Muhangassa, Kamonyissa ja niin edelleen. RMB:n geologinen kokoelma. Volframia esiintyy Nyakabingossa, Gifurwessa ja Bugaramassa. Kultaa louhitaan pääasiassa Pohjois-Ruandan ja Länsi-Ruandan maakunnissa, Miyovessa, Nyungwessa ja Birambossa. 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] YK:n turvallisuusneuvosto, Päätöslauselman 2688 (2023) 6 kohdan mukaisesti annettu asiantuntijaryhmän väliraportti, S/2023/990.
[17] Euroopan unionin Ruandan edustusto, ”EU and Germany Join Forces to Boost Rwanda’s Mining Sector”, 30. kesäkuuta 2023.

jalostustoimintaan liittyvien kaivostoiminnan kielteisten riskien lieventämiseksi. Nämä toimenpiteet kuvastavat laajempia ponnisteluja due diligence -periaatteiden edistämiseksi maassa, mikä on myös asetuksen tavoitteena.

Konflikti- ja riskialueiden luetteloon on sisällytetty kahdeksan **Etelä-Sudanin** aluetta. Maassa tehdyt haastattelut osoittivat, että laiton louhinta on yleistä kulta-alalla, ja sitä harjoittavat pääasiassa rekisteröimättömät käsiteolliset louhijat. Myös alalla toimivien yritysten omistajuuteen liittyy huomattavaa avoimuuden puutetta. Asetuksen osalta maassa ei ole toistaiseksi tunnistettu hankkeita, jotka liittyvät vastuulliseen hankintaan tai konfliktimineraaleihin. Lisäksi monet haastatellut sidosryhmät väittivät, että due diligence -periaatteet ja vastuulliset hankinnat kulta-alalla eivät vaikuta kuuluvan hallituksen painopisteisiin.

Venezuelassa kullan louhintaan liittyy monia riskejä, ja koko maa on sisällytetty konflikti- ja riskialueiden luetteloon. Virallisten tilastojen puutteen takia alasta ei ole juurikaan saatavilla luotettavaa tietoa.[18] Kuultujen lähteiden mukaan suuri osa Venezuelan kullasta väitetysti salakuljetetaan naapurimaihin, kuten Kolumbiaan, Brasiliaan, Surinameen ja Guyanaan. Ulkoisen tutkimuksen ohella Venezuelassa ei selvitysten mukaan ole tehty muita tutkimuksia, joissa arvioitaisiin asetuksen vaikutuksia. Tutkimuksen mukaan hallitus ei pyrkisi panemaan täytäntöön due diligence -toimenpiteitä tai kaivoslain tai muun kansallisen lainsäädännön oikeudellisia muutoksia asetuksen seurauksena. Tutkijat ovat jossain määrin tietoisia asetuksesta, mutta kansalaisjärjestöt ja kaivosalan asiantuntijat, joihin oltiin yhteydessä[19], eivät olleet tietoisia asetuksesta. Sen vuoksi paikan päällä ei voitu arvioida vaikutuksia, joiden voitaisiin katsoa johtuvan suoraan asetuksesta.

Intia on (Kiinan jälkeen) toiseksi suurin kullan kuluttaja, jonka kuluttama määrä vuonna 2022 oli jo 774 tonnia. Riittämättömän kotimaisen tarjonnan vuoksi kysyntään vastataan ensisijaisesti tuonnilla, usein Arabiemiirikuntien kautta, mikä aiheuttaa tietyn riskin (ks. tarkemmat tiedot Arabiemiirikuntien vastuulliseen hankintaan liittyvistä huolenaiheista jäljempänä). Vuosina 2022–2023 paikallisen kaivostoiminnan osuus kullan tarjonnasta oli noin 1,5 prosenttia ja kierrätyksen osuus puolestaan noin 14 prosenttia.[20] Intian kulta-alan tunnistetuin riski on salakuljetus, johon liittyy valtion verojen ja maksujen maksamatta jättämistä ja rahanpesua. Konflikti- ja riskialueiden luettelossa mainitaan kaksi osavaltiota – Chhattisgarh sekä Jammu ja Kashmir. Ulkoisen tutkimuksen havainnot osoittavat, että Intiassa on jonkin verran tietoa asetuksesta, erityisesti tietyissä maassa toimivissa organisaatioissa, kuten maailman kultaneuvostossa (World Gold Council), jalokivien ja korujen vienninedistämisneuvostossa (Gems and Jewellery Export Promotion Council) tai Intian jalometalli- ja korujärjestössä (Indian Bullion and Jewellery Association).

Myanmarissa tina-ala on täysin juntan ylempien virkamiesten valvonnassa, minkä takia tuotannon ja kaupan kaikenlainen arviointi on haastavaa. Vuonna 2021 tuotanto oli arvioiden mukaan noin 29 000 tonnia vuodessa. Varannoissa tinaa on yli 700 000 tonnia. Tämän perusteella Myanmar on maailman neljänneksi suurin tinan tuottaja, ja maan tinavarannot ovat

[18] Wilson Center, ”Exploiting Venezuela’s Uncertain Future”. OECD, ”Gold Flows from Venezuela”.
[19] Haastattelut tehtiin 30. maaliskuuta 2023 ja 5. huhtikuuta 2023.
[20] Indian Gold Policy Centre, ”8th Annual Report 2022–2023”, 26.

maailman kolmanneksi suurimmat.[21] Suurin osa maan tuotannosta päätyy kiinalaisiin jalostamoihin. Kansainvälisen tinayhdistyksen (International Tin Association) mukaan kiinalainen Yunnan Tin Company on yksi Myanmarin tinan tärkeimmistä vastaanottajista. Myanmarin yhteensä 21 hallinnollisesta alueesta 15 hallinnollista aluetta on sisällytetty konflikti- ja riskialueiden luetteloon. Ulkoisen tutkimuksen yhteydessä tehdyt havainnot viittaavat siihen, että Myanmarissa tietoisuus asetuksesta on vähäistä, eikä paikan päällä ollut mahdollista vahvistaa mitään vaikutuksia, joiden voitaisiin katsoa johtuvan suoraan asetuksesta. Useimmat haastateltavat keskittyivät Myanmarissa toteutetuissa toimissaan poliittiseen epävakauteen ja väkivaltaan eivätkä nimenomaisesti ottaneet esille due diligence -vaatimuksia.

Arabiemiirikunnat ei louhi mitään asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa mineraalia, mutta sillä on keskeinen asema kullan kaupassa ja jalostamisessa. Vielä neljäkymmentä vuotta sitten se ei kuulunut sadan merkittävimmän kullantuojamaan joukkoon, mutta on nykyään jo kymmenen merkittävimmän tuojan joukossa, ja tuonti Afrikasta on lisääntynyt huomattavasti.[22] Eräät haastatellut sidosryhmät väittävät, että kultaan liittyvästä kaupankäynnistä Arabiemiirikunnissa on hankalaa saada tietoa. Laajalti ollaan huolissaan siitä, että vastuullista hankintaa koskevat vaatimukset vaikuttavat vaatimattomilta, vaikka asiaan on viime aikoina keskitytty lukuisissa aloitteissa. Arabiemiirikuntien talousministeriö on ilmoittanut, että kulta-alaa koskevat uudet OECD:n säännöksiä vastaavat due diligence -säännökset tulevat voimaan tammikuussa 2024. Vaikka asetuksesta suoraan johtuvia vaikutuksia ei voitu tunnistaa Arabiemiirikunnissa eikä maata ole sisällytetty konflikti- ja riskialueiden luetteloon, Arabiemiirikunnilla on merkittävä asema etenkin kullan kauttakuljetusten solmukohtana. Sen vuoksi maalla on merkitystä tarkasteltaessa asetuksen toimintaa ja vaikuttavuutta, ja se on tärkeä myös yleisemmin alan due diligence -vaatimusten kannalta.

d. <u>Päätelmät ja suositukset:</u>

Asetuksella säädetään toimitusketjun due diligence -velvoitteista ainoastaan 3TG-mineraalien tuontia harjoittavien unionin tuojien osalta, eikä sillä sellaisenaan ole suoraa oikeusvaikutusta kolmansien maiden toimijoihin ja prosesseihin. Tämän vuoksi EU:n asetuksen vaikutuksia ja kustannuksia kolmansissa maissa on vaikeaa erottaa niistä, jotka johtuvat laajemmista maailmanlaajuisista ponnisteluista, joilla edistetään due diligence -periaatteiden noudattamista mineraalien toimitusketjuissa. On kuitenkin rohkaisevaa, että suurimmassa osassa arvioiduista kolmansista maista monet 3TG-alan toimijat pyrkivät panemaan jossakin muodossa täytäntöön OECD:n ohjeistusta vastaavia due diligence -järjestelyjä asetuksen tavoitteiden mukaisesti. Asetuksen vaatimukset ovat osa tätä laajempaa due diligence -järjestelyjen ja vastuullista liiketoimintaa koskevien toimenpiteiden ekosysteemiä, ja niitä voidaan näin ollen pitää yhtenä välineistä, joilla parannetaan due diligence -periaatteiden noudattamista 3TG-mineraalien toimitusketjuissa.

Tutkimuksessa tunnistettiin mahdollisuuksia parantaa asetuksen vaikutusta lisäämällä EU:n osallistumista 3TG-mineraalien tuotanto- ja kauttakuljetusmaissa. Asetuksen vaikuttavuutta ja toimintaa voitaisiin edelleen parantaa lisäämällä tiedotusta, mikä voitaisiin aloittaa EU:n

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

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

edustustojen tiedotustoimilla maissa, joissa on konflikti- ja riskialueiden luetteloon sisällytettyjä alueita. Paikalliset sidosryhmät olivat erittäin kiinnostuneita asetuksesta ja suhtautuivat asiaan avoimin mielin. 3TG-mineraalien tuotantoon ja kauppaan osallistuvien sidosryhmien entistä suurempi sitouttaminen maissa, joissa on konflikti- ja riskialueiden luetteloon sisällytettyjä alueita, voikin tietyissä tapauksissa olla merkittävä keino tehostaa asetuksen vaikutusta.

2. Vaikutus EU:n talouden toimijoihin

a. Due diligence -periaatteiden noudattaminen EU:n talouden toimijoiden parissa, mukaan luettuina toimitusketjun loppupäässä olevat toimijat

Arviointi osoittaa, että kun asetus tuli voimaan, unionin tuojien ja toimitusketjun loppupäässä olevien toimijoiden tietämys due diligence -vaatimuksista vaihteli niiden yrityskoon ja sen mukaan, mikä niiden asema oli 3TG-mineraalien toimitusketjussa. Osallistuminen vuodesta 2010 lähtien Yhdysvaltain Dodd-Frank Act -lain soveltamisalaan kuuluvaan kansainväliseen 3TG-mineraalien kauppaan vaikutti merkittävästi yritysten tietoisuuteen due diligence -periaatteista ja niiden täytäntöönpanosta.

Monet unionin tuojat, jotka kuulivat due diligence -periaatteista ensimmäisen kerran asetuksen myötä, saivat lisätietoa velvoitteistaan, kun ne olivat yhteydessä jäsenvaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin. Tutkimuksen myönteinen tulos oli se, että yritykset ovat voineet asteittain parantaa asetuksen mukaisten due diligence -velvoitteidensa täytäntöönpanoa, missä osansa on ollut yhteydenpidolla jäsenvaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset korostavat, että on edelleen tarpeen tiedottaa toimijoihin sovellettavista asetuksen yksityiskohtaisista vaatimuksista. Vaikka jotkin pk-yritykset ovat ilmoittaneet, että niillä on ollut vaikeuksia suorittaa ulkopuolisia kolmansien osapuolten tarkastuksia, suurin osa asetuksen due diligence -vaatimusten soveltamisalaan kuuluvista unionin tuojista tukeutuu toimitusketjun due diligence -järjestelyihin. Tämä viittaa siihen, että tämän tyyppisten komission vaatimukset täyttävien järjestelyjen mahdollinen tunnustaminen auttaisi tuojia noudattamaan asiaa koskevia vaatimuksia ja vaikuttaisi monien yritysten kokemuksiin asetuksesta (ks. tarkemmat tiedot kohdasta ”3. Liitännäistoimenpiteet”).

Se, missä määrin EU:n talouden toimijat noudattavat due diligence -periaatteita ja toimivat vaatimusten mukaisesti, vaihtelee jäsenvaltioittain. Tärkeimmät ilmoitetut puutteet liittyvät puutteelliseen tietoon hallintajärjestelmää ja riskinhallintaa koskevista velvoitteista, puutteellisiin tarkastuskertomuksiin, ilmoitus- ja raportointivelvoitteiden noudattamatta jättämiseen sekä ilmoitettujen tuontimäärien ja tullitietojen välisiin epäjohdonmukaisuuksiin. Lisäksi yhtenä keskeisenä haasteena on yleinen EU:n laajuinen pula pätevistä tarkastajista sekä asetuksen asiaankuuluvat vaatimukset täyttävien tarkastusten puute. Haastateltavien näkemykset vaatimustenmukaisuuden kustannuksista olivat hyvinkin eriäviä. Yhtäältä due diligence -käytännöt ovat yhä yleisempiä metalli- ja mineraalialalla, ja asetus on yhdenmukainen monien tavanomaisten liiketoimintakäytäntöjen kanssa. Toisaalta yritykset selittivät, että hallinnolliset rasitteet ja vaatimusten noudattamisen tarkastamisesta aiheutuvat kustannukset voivat olla varsin suuria erityisesti pk-yrityksille. Tarkastuksen kustannusten arvioitiin vaihtelevan 8 000 eurosta 10 000 euroon, mikä on merkittävä menoerä pk-yrityksille. Yritykset (ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset, ks. jäljempänä) kuitenkin esittivät,

että järjestelyjen mahdollinen tunnustaminen ja mahdollinen luettelo EU:n tunnustamista vastuullisista sulattajista voisivat vähentää kustannuksia merkittävästi.

Vaikka asetuksessa säädetään due diligence -velvoitteista sinällään vain niiden unionin tuojien osalta, jotka tuovat metalleja ja mineraaleja, on viitteitä siitä, että myös arvoketjun loppupäässä olevat talouden toimijat edistyvät due diligence -toimissaan. Jotta due diligence -järjestelyjen käyttöönottoa ketjun loppupäässä olevissa yrityksissä voitaisiin arvioida, komissio valmistelee verkkopohjaista vapaaehtoista välinettä, jonka avulla ketjun loppupäässä olevat yritykset voivat julkaista tietoa due diligence -käytännöistään. Tämä niin sanottu vastuullinen mineraalitietojärjestelmä (Responsible Minerals Information System, ReMIS) on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2024 jälkipuoliskolla (ks. kohta ”3. Liitännäistoimenpiteet”).

b. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttama asetuksen noudattamisen valvonta

Asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tekevät vaatimustenmukaisuutta koskevia ”asianmukaisia jälkitarkastuksia” talouden toimijoille. Uudelleentarkastelua varten tehty analyysi on osoittanut, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten valmiudet, käytettävissä olevat resurssit ja asiantuntemus vaihtelevat raaka-aineiden, teollisuusprosessien ja auditoinnin osalta. Tämän vuoksi niillä on erilaiset valmiudet tehdä jälkitarkastuksia ja toteuttaa seurantaa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että vasta ensimmäiset vuotuiset vaatimustenmukaisuuden jälkitarkastukset on toteutettu, joten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat tehneet vain vähäisiä havaintoja. Useiden jäsenvaltioiden mukaan tarvitaan enemmän aikaa, jotta saadaan tarkempaa tietoa tuontirakenteista ja mahdollisesta sääntöjen kiertämisestä ja jotta asiaa koskevien tietojen perusteella voidaan muodostaa selkeämpi kuva.

Asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vuosittain viimeistään 30 päivänä kesäkuuta kertomus asetuksen täytäntöönpanosta. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kertomuksissa esitetyt viimeisimmät havainnot, jotka on otettu huomioon tässä uudelleentarkastelussa, on näin ollen tehty 30. kesäkuuta 2023 mennessä, ja ne koskevat vuonna 2022 tehtyjä tarkastuksia. On tärkeää panna merkille, että ensimmäisten vuotuisten vaatimustenmukaisuuden jälkitarkastusten jälkeen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten havainnot ovat vielä rajalliset.

Komissiolle jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa annetut tiedot vahvistavat, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset aloittivat vuonna 2021 tiedotustoimia, järjestivät toimijoille tiedotustilaisuuksia ja valmistelivat jälkitarkastuksia. Yhä useammat jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset alkoivat suorittaa vaatimustenmukaisuuden jälkitarkastuksia vuonna 2022, ja monet tarkastuksista oli tarkoitus saattaa päätökseen vuonna 2023. Kaikista 27 jäsenvaltiosta yhteensä 22 jäsenvaltiota toimitti täytäntöönpanokertomukset komissiolle 30. kesäkuuta 2023 mennessä.

Näistä 22 jäsenvaltiosta jälkitarkastuksia oli jo suunnitellut tai niiden suorittamisen oli jo aloittanut 12 jäsenvaltiota: Belgia, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kypros, Luxemburg, Malta, Ranska (pilottitarkastukset), Saksa, Suomi, Tanska ja Tšekki. Puolassa jälkitarkastuksia ei

aloitettu, koska Puolan kansallisessa lainsäädännössä ei vielä ollut niille oikeusperustaa.[23] Portugali ilmoitti aloittavansa jälkitarkastukset vuoden 2023 jälkipuoliskolla. Muissa jäsenvaltioissa ei tehty jälkitarkastuksia, koska tuontimäärille asetuksessa säädetyt tuonnin kynnysarvot eivät havaintojen mukaan ylittyneet yhdenkään tuojan kohdalla.

Vuonna 2022 jäsenvaltioiden raportoimissa tiedoissa annettujen tullitietojen perusteella 3TG-mineraaleja ja -metalleja toi tunnistetusti 8 286 unionin tuojaa, joista 477 tuojan (6 prosentin) tuontimäärä vastasi vähintään vuotuisia kynnysarvoja. Kynnysarvoja on asetettu sen varmistamiseksi, että niiden kattama tuonti vastaa vähintään 95:tä prosenttia EU:hun tuotujen 3TG-mineraalien kokonaismäärästä (ks. III jakson 4 kohdan b alakohta). Jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuojien lukumäärissä.

Havainnot osoittavat, että vaatimustenmukaisuuden taso vaihtelee suuresti, eivätkä tietyt jäsenvaltiot ole ilmoittaneet vaatimustenmukaisuuden jälkitarkastustensa lopullisia tuloksia erinäisistä syistä, kuten siksi, että niiden sisäistä tarkastusjärjestelmää ollaan vielä kehittämässä, toimivaltaisen viranomaisen nimittäminen on vielä kesken tai ne ovat vasta äskettäin saaneet asiaankuuluvat tullitiedot tulliviranomaisiltaan.

Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttaman täytäntöönpanon osalta sekä ulkoinen tutkimus että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten vuotuiset täytäntöönpanokertomukset viittaavat useisiin haasteisiin. Jäsenvaltiot ilmoittivat, että asetuksen due diligence -vaatimusten soveltamisalaan kuuluvista unionin tuojista suurin osa tukeutuu toimitusketjun due diligence -järjestelyihin, jotka voivat helpottaa asetuksen noudattamista. Tätä helpottavaa tekijää ei kuitenkaan voida vielä ottaa huomioon, koska komissio ei ole tähän mennessä tunnustanut yhtään järjestelyä (ks. III jakson 3 kohdan a alakohta). Etenkin pienemmät jäsenvaltiot nostivat toisena haasteena esille sen, että jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole valmiuksia tai resursseja valvoa asetuksen noudattamista. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat ilmaisseet tukevansa parhaiden käytäntöjen vaihtamista ja viranomaisten välistä koordinointia. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat myös korostaneet useita riskejä, jotka liittyvät unioniin suuntautuvaan kullan tuontiin (ks. III jakson 4 kohdan e alakohta), sekä jäljitettävyyteen liittyviä haasteita, jotka koskevat tällä hetkellä asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviä kierrätetyssä muodossa olevia materiaaleja tai valmiita tuotteita, erityisesti kulta-alalla, jossa kierrätys voi olla yhteydessä konfliktimateriaaleihin.

Jäsenvaltiot ovat edelleen vastuussa asetuksen yhdenmukaisesta täytäntöönpanosta 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Helpottaakseen jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa ja tukeakseen asetuksen yhdenmukaista täytäntöönpanoa komissio on ottanut käyttöön asiaankuuluvia välineitä, varsinkin tinan, tantaalin, volframin ja kullan vastuullista hankintaa käsittelevän asiantuntijaryhmän (3TG-asiantuntijaryhmän) neljännesvuosittaiset kokoukset, ja on toteuttamassa toimia, joiden tarkoituksena on perustaa alusta, jolla jäsenvaltiot voivat turvallisesti vaihtaa asiaankuuluvia tullitietoja (vastuullisten mineraalien seurantajärjestelmä). Ulkoisessa tarkastelututkimuksessa 3TG-asiantuntijaryhmä todettiin tehokkaaksi foorumiksi,

[23] Puolan hallitus hyväksyi asetuksen täytäntöönpanon yksityiskohtaisia sääntöjä koskevan säädöksen 12 päivänä maaliskuuta 2024.

joka tarjoaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja komissiolle mahdollisuuden kokoontua, vaihtaa tietoja ja vahvistaa yhdenmukaista valvontaa.

Käynnissä ovat myös työt tullitietojen vaihtamiseen tarkoitetun alustan kehittämiseksi. Tällä hetkellä pilottivaiheessa olevalla alustalla voidaan tukea jäsenvaltioiden tiedonvaihtoa, jossa tavoitteena on seurata ja estää sääntöjen kiertämiseen tähtääviä käytäntöjä unionin tuojien parissa. Alustan avulla jäsenvaltiot voivat erityisesti jakaa ja tarkastella asetuksen soveltamisalaan kuuluvia mineraaleja ja metalleja koskevia tullitietoja tuojayrityskohtaisesti, mikä auttaa minimoimaan riskin siitä, että tuojat ohjaavat kuljetuksia ja tuontia eri jäsenvaltioiden kautta niin, että tuontimäärät jäävät asiaankuuluvien asetuksessa säädettyjen tuonnin kynnysarvojen alapuolelle.

3. Asetuksen liitännäistoimenpiteet

Tässä jaksossa tarkastellaan asetuksen täytäntöönpanoa tukevien välineiden toimintaa ja vaikuttavuutta. Nämä välineet luetellaan jäljempänä olevassa taulukossa.

Taulukko 4. Yhteenveto asetuksen täytäntöönpanoa tukevista välineistä

Täytäntöönpanoa tukevat välineet	Viittaus asetuksessa / kuvaus
a. Toimitusketjun due diligence -järjestelyt ja vastuullisten sulattajien ja jalostajien luettelo (”EU:n valkoinen lista”)	Asetuksen johdanto-osan 14 kappale ja 8 artikla, asetuksen johdanto-osan 16 kappale ja 9 artikla
b. Konfliktialueiden ja korkean riskin alueiden luettelo (konflikti- ja riskialueiden luettelo)	Asetuksen 14 artiklan 2 kohta; komission suositus (EU) 2018/1149, annettu 10. elokuuta 2018; RAND Europen kehittämä ja säännöllisesti päivittämä menetelmä ja luettelo: konflikti- ja riskialueet (cahraslist.net)
c. Vastuullisia mineraaleja koskeva eurooppalainen kumppanuus (European Partnership for Responsible Minerals, EPRM)	Käynnistettiin vuonna 2016 useiden sidosryhmien aloitteena, jossa toteutetaan hankkeita 3TG-mineraalien käsiteollisen pienimuotoisen kaivostoiminnan alalla. Tuotannonalan, hallitusten ja kansalaisyhteiskunnan välinen foorumi. https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/
d. Muut 5. maaliskuuta 2014 annetussa yhteisessä tiedonannossa[24] määritetyt toimenpiteet	Poliittiset vuoropuhelut kolmansien maiden kanssa, raaka-ainediplomatia, kehitysyhteistyö kolmansien maiden kanssa.

[24] Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevien mineraalien vastuullinen hankinta – Yhteinen lähestymistapa EU:lle, JOIN/2014/08 final.

	Vuodesta 2021 lähtien strategisia raaka-aineita koskevat kumppanuudet kolmansien maiden kanssa[25].
e. Vastuullinen mineraalitietojärjestelmä (Responsible Minerals Information System, ReMIS)	Toimitusketjun loppupään yrityksille tarkoitettu vapaaehtoinen verkkopohjainen väline, jolla yritykset voivat julkaista tietoa niiden due diligence -käytännöistä. Väline on teknisesti valmis käyttöönotettavaksi, ja komissio on tekemässä viimeisiä tietosuojajärjestelyjä jäsenvaltioiden kanssa ennen kuin ReMIS asetetaan julkisesti saataville.
f. Due Diligence Ready! -portaali	Erityisesti pk-yrityksiin keskittyvä komission kehittämä Due Diligence Ready! -väline on jo käytössä, ja sillä tuetaan ponnisteluja due diligence -käytäntöjen ymmärtämiseksi ja toteuttamiseksi. Portaalilla tuetaan pk-yrityksiä, jotta ne voisivat • saada tietoa hyödyistä, joita niille voi koitua due diligence -periaatteiden noudattamisesta toimitusketjuissaan • ymmärtää, arvioida ja lievittää vastuulliseen hankintaan liittyviä riskejä ja vaikutuksia toimitusketjuissaan • ymmärtää ja panna täytäntöön OECD:n DD-ohjeet ja oppia, miten due diligence -järjestelyillä varmistetaan mineraalien vastuullinen hankinta (OECD:n DD-ohjeet koskevat kaikkia mineraaleja). Tutkimuksen ja sidosryhmien haastattelujen perusteella välineellä olisi tarjottava enemmänkin vaiheittaista ja kohdennettua tukea. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_en

a. Due diligence -järjestelyjen tunnustaminen ja EU:n valkoinen lista

Asetuksessa tunnustetaan, että due diligence -järjestelyt voivat auttaa unionin tuojia noudattamaan asetuksen vaatimuksia. Asetuksen 3 ja 8 artiklan nojalla komissio antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla tunnustetaan toimitusketjujen due diligence -järjestelyjä niiden omistajien tekemien hakemusten perusteella. Järjestelyjen arviointiprosessi ja mahdollisen

[25] Raaka-ainediplomatia – Euroopan komissio (europa.eu)

tunnustamisen kriteerit esitetään delegoidussa asetuksessa[26], jossa lähtökohtana ovat OECD:n kehittämät menetelmät mineraaleja koskevien due diligence -järjestelyjen arvioimiseksi, millä varmistetaan, että järjestelyt tosiasiallisesti täyttävät asetuksen vaatimukset.

Tällä hetkellä tunnustamista varten on arvioitavana viisi järjestelyä. Tähän mennessä ei ole vielä tunnustettu yhtään järjestelmää. Arvioinnit perustuvat perusteelliseen asiakirjatarkastukseen, järjestelyihin osallistuvien sidosryhmien haastatteluihin ja paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin eli niin kutsuttuihin varjotarkastuksiin. Niissä tarkastellaan sekä järjestelyjen periaatteita ja vaatimuksia että niiden täytäntöönpanoa. Covid-19-pandemia vaikutti voimakkaasti arviointien ja erityisesti varjotarkastusten aikatauluun, mikä on viivästyttänyt arviointiprosesseja. Kriteereiltä vaadittu tiukkuus, menettelyn eri vaiheet ja tarve tehdä perusteellisia arviointeja sekä mahdollisuus jättää uusia hakemuksia ovat myös tekijöitä, jotka vaikuttavat tunnustusprosessin kestoon.

Yritysten haastattelut vahvistavat, että monet yrityksistä osallistuvat jo järjestelyihin tai mukauttavat käytäntöjään järjestelyjen mukaisesti, vaikka niitä ei vielä ole tunnustettu. Vaikka joidenkin sidosryhmien mukaan due diligence -järjestelyjen kustannukset saattavat rajoittaa periaatteiden noudattamista, arvioidut kustannukset vaikuttavat taloudellisesti oikeasuhtaisilta monien toimijoiden tapauksessa.

Lisäksi jotkin sidosryhmät ovat korostaneet järjestelyjen avoimuuden merkitystä. Järjestelyillä voidaan parantaa materiaalien alkuperää koskevien tietojen saatavuutta, jotta asetuksen oikeudellisten velvoitteiden noudattaminen voidaan varmistaa. Suurimmassa osassa jälkitarkastuksista, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tekivät toimitusketjun due diligence -järjestelyihin osallistuville unionin tuojille, tuojilla ei ollut antaa viranomaisille alkuperämaata koskevia tietoja, mitä kuitenkin vaaditaan asetuksen 4 artiklassa. Jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia, unionin tuojia ja järjestelyjä olisikin edelleen kannustettava lisäämään yhteistyötä ja vuorovaikutusta näihin avoimuuteen liittyvien haasteiden osalta.

On syytä korostaa, että vaikka järjestelyjen tunnustaminen on keino edistää täytäntöönpanoa, unionin tuojat ovat edelleen yksin vastuussa asetuksen vaatimusten noudattamisesta riippumatta siitä, ovatko ne osa tunnustettuja järjestelyjä. Näin ollen järjestelyt voivat olla keino edistää unionin tuojien vaatimustenmukaisuutta mutta ne eivät vapauta tuojia niiden omasta vastuusta noudattaa due diligence -periaatteita.

Asetuksella säädetään, että komissio antaa täytäntöönpanosäädöksen, jolla vahvistetaan vastuullisten sulattajien ja jalostajien luettelo asetuksen 9 artiklan mukaisesti. Laatiessaan luetteloa komissio ottaa huomioon tunnustettujen due diligence -järjestelyjen soveltamisalaan kuuluvat sulattajat ja jalostajat sekä jäsenvaltioiden toimittamat tiedot. Koska tähän mennessä ei ole hyväksytty yhtään järjestelyä, EU:n luetteloa ei ole vielä laadittu.

b. <u>Konflikti- ja riskialueiden luettelo</u>

Asetuksessa säädetään talouden toimijoille annettavasta avusta konflikti- ja riskialueiden tunnistamisessa. Asetuksen 14 artiklan mukaisesti Euroopan komissio on laatinut ei-sitovat

[26] Komission delegoitu asetus (EU) 2019/429, annettu 11 päivänä tammikuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/821 täydentämisestä siltä osin kuin on kyse tinaa, tantaalia, volframia ja kultaa koskevien toimitusketjun due diligence -järjestelyjen arviointi- ja tunnustamismenetelmistä ja -kriteereistä, EUVL L 75, 19.3.2019, s. 59–65.

suuntaviivat konflikti- ja riskialueiden ja toimiketjun muiden riskien tunnistamiseksi[27]. Se on myös pyytänyt RAND Europea tarjoamaan ulkoista asiantuntemusta ja vahvistamaan menetelmät, joilla voidaan määrittää konflikti- ja riskialueiden luetteloon sisällytettävät maat, ja laatimaan ohjeistavan, ei-tyhjentävän ja säännöllisesti ajan tasalle saatettavan luettelon konfliktialueista ja korkean riskin alueista[28]. Kuten edellä alaviitteessä 4 korostetaan, ulkoisten asiantuntijoiden laatima konflikti- ja riskialueiden luettelo (ja tiedot, jotka annetaan luetteloa koskevalla erityisellä verkkosivustolla) ei edusta Euroopan komission tai EU:n virallista kantaa siitä, onko jokin tietty alue tai seutu asetuksen (EU) 2017/821 2 artiklan f kohdassa tarkoitettu konflikti- ja riskialue. Konflikti- ja riskialueiden luettelo on kuitenkin operatiivinen väline, jolla voidaan ohjata riskinhallintatoimia ja antaa yrityksille mahdollisuus soveltaa due diligence -menettelyjä EU:n asetuksen mukaisesti.

Alueen sisällyttäminen luetteloon konfliktialueena ja/tai korkean riskin alueena ei tarkoita, että liiketoimet kyseisellä alueella ovat kiellettyjä tai että kyseisellä alueella ei pitäisi harjoittaa liiketoimia. Luettelon avulla yritykset voivat tunnistaa alueet, joilla niiden olisi noudatettava riskiperusteista due diligence -menettelyä, jotta ne voivat hankkia 3TG-mineraaleja ja jatkaa niiden hankintaa due diligence -yritysprosessien tukemana.

Ulkoisen tutkimuksen yhteydessä haastatellut yritykset vahvistavat, että konflikti- ja riskialueiden luettelo on hyödyllinen väline alueellisten konfliktien riskien arvioinnissa. Jotkut vastaajat ilmoittavat käyttävänsä sitä muiden konflikti- ja riskialueiden luetteloiden, kuten vastuullisia mineraaleja koskevassa aloitteessa (Responsible Minerals Initiative, RMI) laaditun luettelon, ohella. Muut sidosryhmät esittivät, että tietämystä luettelosta voitaisiin lisätä. Haastatteluissa vahvistettiin myös, että on tärkeää korostaa edelleen luettelon ohjeistavaa ei-tyhjentävää luonnetta. Luettelon sisällön osalta jotkin sidosryhmät ovat ehdottaneet, että olisi harkittava teknisiä muutoksia, kuten päivitystiheyden muuttamista ja maantieteellisten alueiden määritysmenetelmien päivittämistä, ja että olisi harkittava myös kauttakuljetusmaiden sisällyttämistä luetteloon.

c. Vastuullisia mineraaleja koskeva eurooppalainen kumppanuus (EPRM)

Vastuullisia mineraaleja koskeva eurooppalainen kumppanuus (EPRM) käynnistettiin vuonna 2016 tukemaan tulevan asetuksen täytäntöönpanoa i) vastuullisen tuotannon, ii) vastuullisen hankinnan ja iii) tuotannon ja hankinnan yhdistämisen avulla. EPRM on pääasiassa Euroopan komission ja joidenkin jäsenvaltioiden rahoittama useiden sidosryhmien aloite, joka toimii tuotannonalan, hallitusten ja kansalaisyhteiskunnan välisenä foorumina. Sen tavoitteena on kehittää due diligence -käytäntöihin liittyviä valmiuksia koko 3TG-toimitusketjussa.

EPRM-aloitteella on kaksi päätavoitetta. Ensinnäkin sillä tuetaan pk-yrityksiä due diligence -menettelyjen toteuttamisessa erilaisilla välineillä, kuten Due Diligence Check -tarkastuksella, jonka kyselylomakkeella voidaan arvioida OECD:n DD-ohjeiden noudattamista yrityksissä ja jossa tarjotaan konkreettisia neuvoja käytäntöjen parantamiseksi, sekä Due Diligence Hub -tietokeskittymällä, jossa annetaan räätälöityä tietoa due diligence -menettelyjen toteuttamisesta. Toiseksi sillä tuetaan käsiteollista pienimuotoista

[27] Komission suositus (EU) 2018/1149, annettu 10 päivänä elokuuta 2018, *ei-sitovista suuntaviivoista konfliktialueiden ja korkean riskin alueiden ja muiden toimitusketjun riskien tunnistamiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/821 nojalla*, EUVL L 208, 17.8.2018, s. 94–106.
[28] Luettelo on saatavilla seuraavassa osoitteessa: https://www.cahraslist.net/

kaivostoimintaa vastuullisemmassa tuotannossa ja virallisille markkinoille pääsyssä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Tätä varten EPRM-aloitteesta rahoitetaan konflikti- ja riskialueilla toteutettavia hankkeita ja pyritään kehittämään parhaita käytäntöjä ja 3TG-toimitusketjun toimijoiden välistä yhteistyötä vastuullisten käytäntöjen vahvistamiseksi.[29]

EPRM on vuosien mittaan lisännyt due diligence -tietämystä, tarjonnut foorumin useiden sidosryhmien käymille keskusteluille ja osoittanut lisäarvon, jota saadaan tuesta, jota tarjotaan toimitusketjun alkupään due diligence -menettelyille paikan päällä toteutettavien hankkeiden muodossa. Tuloksellisuus on parantunut huomattavasti erityisesti vuodesta 2021 lähtien. Kumppanuusaloite vaikuttaisi myös olevan entistä yhdenmukaisempi EU:n painopisteiden kanssa.

Edelleen kehitettäviin seikkoihin kuuluvat muun muassa tarve kasvattaa jäsenistöä, monipuolistaa rahoituslähteitä, lisätä tiedotusta tuottajamaiden suuntaan, keskittyä nimenomaan kestävyyteen sekä parantaa omien toimien seuranta- ja arviointivalmiuksia. Sidosryhmien kuulemisissa on korostettu myös mahdollisuutta helpottaa EPRM-avustusrahoituksen hakuprosessia kansalaisyhteiskunnan organisaatioille ja sidosryhmille, jotka tulevat konflikti- ja riskialueilta, sekä mahdollisuutta jatkaa konflikti- ja riskialueiden paikallisten toimitusketjun toimijoiden kouluttamista due diligence -mekanismeista – mahdollisesti yhdessä yhteistyöhön perustuvien tuotannonalan järjestelyjen kanssa – ja laajentaa edunsaajien ja talouden toimijoiden välisiä yhteyksiä.

d. Muut 5. maaliskuuta 2014 annetussa yhteisessä tiedonannossa määritetyt toimenpiteet – raaka-ainediplomatia

EU harjoittaa myös raaka-ainediplomatiaa ja tekee kehitysyhteistyötä, joka ulottuu laajemmalle kuin nykyiset ohjelmat, kuten EPRM-aloite. Tässä yhteydessä EU on toteuttanut monia toimia, joilla tuetaan kaivosalan kestävää kehitystä kumppanimaissa. Tantaali ja volframi – kaksi asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa ainetta – sisältyvät EU:n kriittisten raaka-aineiden luetteloon ja siksi myös kriittisten raaka-aineiden alalla toteutettavien EU:n laajempien toimien soveltamisalaan. Yksi tärkeä esimerkki näistä toimista, jotka ovat osa kriittisiä raaka-aineita koskevan säädöksen[30] ulkoista ulottuvuutta, on työ raaka-aineiden arvoketjuja koskevien strategisten kumppanuuksien solmimiseksi Euroopan unionin ja kolmansien maiden välillä.

Nämä kumppanuudet perustuvat kahdenväliseen ja ei-sitovaan yhteisymmärryspöytäkirjaan sekä konkreettisia toimia koskevaan etenemissuunnitelmaan, josta sovitaan kuuden kuukauden kuluessa yhteisymmärryspöytäkirjan tekemisestä. Yhteisymmärryspöytäkirjojen keskeisten pilareiden tavoitteena on edistää ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyviä normeja ja vastuullisia kaivoskäytäntöjä, hankkia rahoitusta asiaankuuluvalle infrastruktuurille, kehittää valmiuksia, tehdä yhteistyötä tutkimuksen ja innovoinnin alalla ja integroida raaka-aineiden arvoketjuja edistämällä yritysten sitoutumista ja kestäviä investointeja.

[29] Vuosina 2017–2020 EPRM-aloitteesta myönnettiin 18 avustusta sekä muun tyyppistä hanketukea yhteensä kuuden miljoonan euron arvosta. Lisäksi valittiin kolme muuta pilottihanketta, joiden täytäntöönpano aloitettiin vuoden 2022 alussa, ja kesällä 2023 käynnistettiin vielä yksi uusi ehdotuspyyntö.

[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

Tähän mennessä EU on jo sopinut kumppanuuksista Argentiinan, Australian, Chilen, Grönlannin, Kanadan, Kazakstanin, Kongon demokraattisen tasavallan, Namibian, Norjan, Ruandan, Sambian, Ukrainan ja Uzbekistanin kanssa ja valmistelee muitakin kumppanuuksia, varsinkin Afrikan muiden maiden kanssa.

Tällä strategisia kumppanuuksia koskevalla työllä täydennetään 5. maaliskuuta 2014 annetun yhteisen tiedonannon ja kriittisiä raaka-aineita koskevan säädöksen tavoitteita, ja yhteisenä tavoitteena on edistää raaka-aineiden vastuullista hankintaa. Työtä tuetaan tarvittaessa myös poliittisella vuoropuhelulla, jota EU käy niiden maiden kanssa, jotka ovat merkityksellisiä mineraalien vastuullisten arvoketjujen näkökulmasta.

e. Vastuullinen mineraalitietojärjestelmä (ReMIS)

Vaikka asetuksessa ei säädetä toimitusketjun loppupään talouden toimijoita koskevista sitovista due diligence -velvoitteista, komissio arvioi kyseisten toimijoiden due diligence -käytäntöjen käyttöönottoa (asetuksen 17 artiklan 2 kohta). Arviointia varten komissio on perustamassa vastuullisen mineraalitietojärjestelmän (Responsible Minerals Information System) eli ReMIS-järjestelmän. Kyseessä on toimitusketjun loppupään yrityksille tarkoitettu vapaaehtoinen verkkopohjainen väline, jolla yritykset voivat julkaista tietoa niiden due diligence -käytännöistä. ReMIS-järjestelmä on teknisesti valmis käyttöönotettavaksi, ja komissio on tekemässä viimeisiä tietosuojajärjestelyjä jäsenvaltioiden kanssa. Koska ReMIS-järjestelmää ei ole vielä otettu käyttöön, tässä ensimmäisessä uudelleentarkastelussa ei ole ollut mahdollista arvioida kattavasti due diligence -käytäntöjen käyttöönottoa toimitusketjun loppupään yrityksissä.

f. ”Due Diligence Ready!” -portaali

Komissio on erikseen kehittänyt ”Due Diligence Ready!” -portaalin[31] auttaakseen yrityksiä hankkimaan mineraaleja ja metalleja vastuullisesti ja tarvittaessa noudattamaan sääntelyvaatimuksia, mukaan lukien asetus (EU) 2017/821. Portaalissa on yleistä tietoa[32] due diligence -velvoitteista sekä erilaisia välineitä[33], jotka auttavat due diligence -menettelyissä. Portaalista voi myös ladata webinaareja ja PowerPoint-koulutusaineistoja[34] seitsemällä kielellä (englanti, espanja, italia, portugali, puola, ranska ja saksa). Lisäksi portaalissa on saatavilla (tallennettuja) koulutusaineistoja, jotka perustuvat muun muassa kesäkuussa 2023 järjestettyyn, eurooppalaisille pk-yrityksille ja toimialajärjestöille suunnattuun virtuaaliseen koulutukseen. Kyseisen virtuaalisen koulutuksen tarkoituksena oli

- esitellä EU:n asetuksen asiayhteyttä tarkastelemalla tavoitteita, soveltamisalaa ja nykytilaa;
- antaa pk-yrityksille käytännön ohjeita due diligence -periaatteiden noudattamisesta omissa yrityksissä;
- eritellä suosituksia eurooppalaisten pk-yritysten kontekstissa, sillä pk-yritysten resurssit due diligence -käytäntöjen täytäntöönpanemiseksi ovat todennäköisesti rajalliset;
- muistuttaa yrityksille alan tukivälineistä ja siitä, että DDR-portaalin tavoitteena on koota välineet yhteen paikkaan, jossa ne ovat helposti yritysten käytettävissä. Lisäksi

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

olisi muistutettava pk-yritysten neuvontapalvelusta, jonka puoleen yritykset voivat kääntyä kysymyksissä.

Helmikuussa 2023 käynnistettiin ilmainen sähköpostipohjainen neuvontapalvelu[35], jonka avulla hankeasiantuntijat ovat voineet selventää 3TG-mineraaleja tuoville pk-yrityksille asetuksen täytäntöönpanoa ja antaa asiaan liittyviä ohjeita. Myös tätä sähköpostineuvontaa on tarjottu seitsemällä kielellä.

Selvitystyössä, jota tehtiin asetuksen uudelleentarkastelua koskevaa ulkoista tutkimusta varten, sekä sidosryhmien haastatteluissa esille nousi etenkin se, miten tärkeää on kohdennettu tuki, jota tarjotaan kyseisellä jatkuvasti kehitettävällä ja päivitettävällä välineellä.

4. Asetuksen vaikuttavuuteen mahdollisesti vaikuttavat uudelleentarkastelun muut osatekijät

Asetuksen uudelleentarkastelua koskevassa artiklassa nimenomaisesti mainittujen osatekijöiden lisäksi uudelleentarkastelussa tarkasteltiin muitakin osatekijöitä, jotka voivat vaikuttaa asetuksen toimintaan ja vaikuttavuuteen. Tässä yhteydessä esimerkiksi arvioitiin asetuksen nykyistä kattavuutta (kynnysarvoihin ja kullan laittomaan kauppaan liittyvät riskit), kattavuutta due diligence -velvoitteiden soveltamisalaan kuuluvien mineraalien ja riskien kannalta sekä mahdollisia yhteyksiä muuhun asiaankuuluvaan kaivannaisteollisuuden alaa koskevaan EU:n lainsäädäntöön (akkuasetus, kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös ja direktiivi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta).

Tuontimäärien kynnysarvot

Asetuksen soveltamisala on maailmanlaajuinen, eli due diligence -velvoitteita sovelletaan mihin tahansa 3TG-mineraalien tuojaan alkuperästä riippumatta, jos tuojan vuotuinen tuontimäärä ylittää liitteessä I vahvistetut kynnysarvot. Tuojiin, jotka jäävät näiden kynnysarvojen alapuolelle, ei sovelleta asetuksen mukaista oikeudellista velvoitetta, mutta niitä kannustetaan toteuttamaan due diligence -menettelyjä vapaaehtoisesti. Liitteessä vahvistetut kynnysarvot on säädetty sen varmistamiseksi, että soveltamisalaan kuuluva tuonti vastaa vähintään 95:tä prosenttia EU:hun tuotavien 3TG-mineraalien kokonaismäärästä. Siten ehdottomasti suurin osa tuonnista kuuluu due diligence -vaatimusten soveltamisalaan, mutta pk-yrityksille ja pienten määrien tuojille ei kuitenkaan aiheuteta tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Ulkoisessa tutkimuksessa todetaan, että kynnysarvoilla voidaan tehokkaasti saavuttaa tavoite, joka koskee liiallisen hallinnollisen taakan keventämistä pk-yritysten kannalta. Sidosryhmät ovat kuitenkin esittäneet huolensa siitä, että nykyiset kynnysarvot voivat johtaa käytäntöihin, joissa unionin tuojat kiertävät vaatimuksia. Lisäksi jotkin sidosryhmät ilmaisivat huolensa siitä, että vahvistetut kynnysarvot sulkevat korkean riskin tuonnin soveltamisalan ulkopuolelle ja siten vapauttavat kyseisen tuonnin due diligence -vaatimuksista. Huoli on erityisen merkityksellinen kullan osalta, kun otetaan huomioon, että kynnysarvojen alapuolelle jäävät

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

pienet tuontimäärät voivat olla rahallisesti hyvinkin arvokkaita ja että korkean riskin tuonnissa voi olla kyse myös suhteellisen pienistä tuontimääristä.

Näitä seikkoja on seurattava tarkasti. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole selvää näyttöä vaatimusten kiertämisestä (esimerkiksi tuonnin jakamisesta useiden tuojien kesken niin, että kynnysarvoja ei ylitetä), joka olisi otettu esille ulkoisessa tutkimuksessa tai josta jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset olisivat ilmoittaneet komissiolle. Komissio ja jäsenvaltiot tekevät tiivistä yhteistyötä varmistaakseen tuontirakenteiden jatkuvan seurannan. Tältä osin komissio valmistelee tiettyä tietoteknistä välinettä eli vastuullisten mineraalien seurantavälinettä (Responsible Minerals Monitoring Tool, RMT). Tämä verkkoalusta mahdollistaisi tullitietojen turvallisen vaihdon jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Koska tietoa ei tähän mennessä ole vielä saatu riittävästi, tutkimuksessa pääteltiin, että on liian aikaista harkita kynnysarvojen mukauttamista tai kynnysarvojen laskentamenetelmien tarkistamista. Täytäntöönpanotoimissa keskitytäänkin helpottamaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, jotta voidaan parantaa valvontavalmiuksia ja tehdä määrällisiä havaintoja suoraa ja välillistä kauppaa koskevista tiedoista, investoinneista ja voitonjaon suuntauksista; näin voidaan analysoida tarkemmin kynnysarvojen mahdollisia tulevia vaikutuksia.

Kullan laiton kauppa

Asetuksessa tunnustetaan, että laiton kauppa yhdistää kuluttajat epäsuorasti konflikteihin, joilla on vakavia ihmisoikeusvaikutuksia EU:n ulkopuolella. Ulkoisessa tutkimuksessa korostetaan, että kauttakuljetusten solmukohdilla on oma merkityksensä 3TG-mineraalien maailmanlaajuisissa toimitusketjuissa, ja niiden kautta EU:n markkinoille voi kulkeutua mahdollisesti laittomasti hankittua ja kaupattua kultaa.

Laiton kauppa ja etenkin kullan laiton kauppa on äärimmäisen monimutkainen ja monisyinen ongelma sen ominaispiirteiden takia. Due diligence -menettelyt ovat yksi kansainvälisen toiminnan välineistä, joilla voidaan torjua salakuljetusta. Laittoman kaupan riskeihin toimitusketjun eri vaiheissa voidaan puuttua erilaisilla välineitä, kuten due diligence -järjestelyillä ja jäljitettävyysmekanismeilla. Asetuksen puitteissa käytettävät välineet voivat auttaa torjumaan EU:hun suuntautuvaa laitonta kauppaa. Esimerkiksi konflikti- ja riskialueilta tuotavien mineraalien ja metallien rajatylittävien kuljetusten kauttakuljetusmaat ja muut solmukohdat voitaisiin sisällyttää konflikti- ja riskialueiden luetteloon, mikä voisi auttaa ostajia arvioimaan perusteellisemmin metallien tai mineraalien alkuperää.

Aineellinen soveltamisala

Asetuksella säädetään due diligence -velvoitteista seuraavien neljän mineraalin ja metallin osalta: tina, tantaali, volframi ja kulta. Valinta tehtiin asetuksen antamisajankohtana kolmesta eri syystä. Ensinnäkin 3TG-mineraalit ovat ne neljä mineraalia, jotka useimmiten yhdistetään aseellisiin konflikteihin ja niihin liittyviin ihmisoikeusloukkauksiin. Toiseksi asetus perustuu OECD:n DD-ohjeiden vakiintuneisiin periaatteisiin. Vaikka ohjeita sovelletaan periaatteessa kaikkiin mineraaleihin, ohjeisiin sisältyy kaksi nimenomaan 3TG-mineraaleja koskevaa lisäystä, joissa on erityisesti huomioitu haasteet, jotka liittyvät näiden neljän mineraalin

toimitusketjujen rakenteeseen. Kolmanneksi asetuksen soveltamisala on yhdenmukainen muiden kumppanien toimien kanssa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on annettu konfliktimineraaleja koskevaa lainsäädäntöä: vuonna 2010 annetun Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Act -lain 1502 § koskee samaa neljää tuotetta, mutta maantieteellinen soveltamisala on suppeampi (laissa keskitytään Kongon demokraattiseen tasavaltaan ja naapurimaihin).

3TG-mineraalien lisäksi myös muut vihreän ja digitaalisen siirtymän kannalta kriittiset mineraalit ja metallit voivat olla yhteydessä konflikteihin liittyviin riskeihin siksi, että nykyinen ja ennustettu kysyntä on suurta ja että merkittävät esiintymät sijaitsevat yhteiskunnallisesti epävakailla ja/tai ympäristön kannalta herkillä alueilla. Tämän vuoksi uudelleentarkastelussa on pyritty analysoimaan, olisiko muiden mineraalien/metallien sisällyttäminen asetuksen soveltamisalaan tarpeen, jotta tavoitteen mukaisesti voidaan estää aseistettujen ryhmien ja turvallisuusjoukkojen rahoitus konflikti- ja riskialueilla, joilla on runsaasti luonnonvaroja. Ulkoisessa tutkimuksessa on erityisesti arvioitu kobolttia, kuparia, litiumia ja nikkeliä ottaen huomioon niiden tuotantorakenne ja alttius riskeille, jotka ovat samankaltaisia kuin 3TG-mineraaleihin liittyvät riskit. Nämä neljä mineraalia sisältyvät EU:n kriittisten raaka-aineiden luetteloon. Kupari, litium ja nikkeli katsotaan myös strategisiksi raaka-aineiksi[36]. Siksi ne kuuluvat kriittisistä raaka-aineista annetun säädöksen soveltamisalaan. Lisäksi koboltti, litium ja nikkeli kuuluvat akkuasetuksen soveltamisalaan ja siten kyseisessä asetuksessa asetettujen due diligence -vaatimusten soveltamisalaan.

Koboltti on monipuolinen metalli, jota käytetään erilaisissa sovelluksissa, kuten akuissa sekä ilmailu- ja avaruusalalla, puolustusalalla ja lääketieteen alalla. Kongon demokraattinen tasavalta toimittaa yli 70 prosenttia maailmanmarkkinoiden koboltista. Mineraalia louhitaan pääasiassa kuparin laajamittaisen louhinnan sivutuotteena eteläisissä Haut-Katangan ja Lualaban maakunnissa, joissa ei ole merkittäviä valtiosta riippumattomia aseistettuja ryhmiä. Kiinan osuus koboltin välituotteiden jalostuksessa on maailmanlaajuisesti 70 prosenttia[37], ja maa on hyvin edustettuna myös koboltin louhinnassa, sillä yhteensä 19 teollisesta kaivoksesta 15 kaivosta on kytköksissä Kiinaan. Myös käsiteollisen kaivostoiminnan tuotannon ostajat ovat pääosin kiinalaisia jalostajia, joista yksi on Huayou Cobalt.[38] Suurin osa toimitetusta koboltista käytetään akkujen valmistuksessa, erityisesti litiumioniakuissa, joita käytetään kuluttajaelektroniikassa, sähköajoneuvoissa ja energian varastointijärjestelmissä.

Kupari on metalli, jota käytetään laajalti sähkölaitteissa, rakentamisessa, teollisuuskoneissa ja seoksissa. Chile hallitsee kuparin tuotantoa, ja sen teollinen toiminta on valtavaa, mistä esimerkkinä ovat Escondidan tai Andinan kaivokset. Peru, Indonesia ja Mongolia ovat parhaillaan avaamassa uusia kaivoksia[39], ja ennusteiden mukaan Kongon demokraattisesta tasavallasta tulisi maailman toiseksi suurin kuparintuottaja vuoteen 2026 mennessä[40]. Kupari on perusmetalli, jonka louhimisen yhteydessä louhitaan usein myös kobolttia. Näin tehdään myös Kongon demokraattisen tasavallan kuparivyöhykkeellä. Vaikka suurin osa

[36] Kriittiset raaka-aineet – Euroopan komissio (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 & Eric Lipton, ”A Power Struggle Over Cobalt Rattles the Clean Energy Revolution”, *New York Times*, 20. marraskuuta 2021.
[39] Maailman talousfoorumi (2022), ”Which countries produce the most copper”.
[40] *Reuters* (2023), ”Congo could seize Peru's No. 2 copper spot as Andean output slows”.

kuparimalmista louhitaan osana laajamittaista kaivostoimintaa, kuparia tuotetaan myös käsiteollisesti, koska kaivostyöntekijät vaihtelevat kuparin ja koboltin välillä maailmanmarkkinahinnoista riippuen.

Litium on kevytmetalli, jota käytetään litiumioniakuissa, erityisesti sähköajoneuvoissa.[41] Litiumia käytetään myös seoksissa, lasissa, keramiikassa, voiteluaineissa ja lääkkeissä. Sitä esiintyy pääasiassa magmakivessä (spodumeeni) ja mineraalilähteissä (suolavesi), ja suurin osa tuotannosta tulee Australiasta ja Chilestä. Litiumvarantoja hallitsevat maailmanlaajuisesti vain muutamat maat, kuten Chile, Argentiina ja Bolivia.[42] Litiumkaivoksissa vaaditaan laajamittaista koneellista louhintaa heikkolaatuisten esiintymien vuoksi, eikä litium siksi ole yhtä soveltuvaa käsiteolliseen ja pienimuotoiseen kaivostoimintaan. Kongon demokraattisessa tasavallassa[43] ja Zimbabwessa[44] äskettäin tehtyjen merkittävien löydösten myötä käsiteollisen kaivostoiminnan ala on kehittymässä näissä maissa.

Nikkeli on laajalti käytetty metallinen alkuaine, joka vaikuttaa ratkaisevasti kasvien kasvuun ja jota käytetään esimerkiksi ruostumattomassa teräksessä ja sähköajoneuvojen akuissa. Tällä hetkellä nikkeliä louhitaan pääasiassa teollisissa yhteyksissä Indonesiassa, Filippiineillä, Venäjällä ja Ranskan merentakaisella Uuden-Kaledonian alueella.[45] Nikkelin käsiteollisesta kaivostoiminnasta on merkkejä Filippiineillä ja Indonesiassa. Mikään tutkimus ei viittaa siihen, että nikkelistä saatuja tuloja käytettäisiin järjestelmällisesti aseistettujen ryhmien rahoittamiseen. Nikkelin louhinta edellyttää merkittäviä investointeja ja koneistettuja prosesseja, mikä rajoittaa käsiteollista kaivostoimintaa.

Vaikka toimitus- ja arvoketjujen due diligence -menettelyt ovat erittäin merkityksellisiä myös muiden metallien ja mineraalien osalta, asetuksen soveltamisalan laajentaminen ei ole tässä vaiheessa suositeltavaa kahdesta pääasiallisesta syystä. Ensinnäkin muille mineraaleille/metalleille ovat ominaisia erilaiset haasteet, jotka liittyvät tuotantorakenteisiin (pääasiassa laajamittaisessa kaivostoiminnassa), arvoketjujen yhteyksiin ja mahdollisiin liitännäisriskeihin. Lisäksi näihin muihin mineraaleihin/metalleihin sovelletaan (tai aiotaan soveltaa) muita säädöksiä – erityisesti akkuasetusta ja yritysten kestävää toimintaa koskevaa huolellisuusvelvoitetta koskevaa direktiiviä (ks. jakso jäljempänä). Erityisesti akkuasetuksessa luetellaan liitteessä X riskiluokat ja kansainvälisesti tunnustetut due diligence -välineet, joita sovelletaan akkuasetuksessa säädettyihin due diligence -vaatimuksiin ja jotka koskevat erityisesti kobolttia, nikkeliä, luonnongrafiittia ja litiumia. Näihin luokkiin kuuluvat ihmisoikeudet, kuten lapsityövoima ja pakkotyö (liitteessä X olevan 2 kohdan b alakohta). Konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevien mineraalien toimitusketjun vastuullisuutta koskevat OECD:n DD-ohjeet luetellaan myös 4 kohdan f alakohdassa yhtenä asiaa koskevista kansainvälisesti tunnustetuista välineistä. Vaikka näiden kahden asetuksen aineellinen soveltamisala ei ole päällekkäinen, kummankin välineen due diligence -velvoitteilla puututaan OECD:n DD-ohjeiden liitteen II mukaisiin riskeihin.

Muidenkin metallien lisääminen asetuksen soveltamisalaan voisi näin ollen johtaa vaatimusten päällekkäisyyteen unionin muun lainsäädännön vaatimusten kanssa ja voisi tehdä talouden

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

toimijoiden sääntely-ympäristöstä monimutkaisen ja aiheuttaa sekaannusta siitä, miten mineraaleja koskevia due diligence -periaatteita olisi noudatettava. Tämän vuoksi ensisijaisena tavoitteena olisi toistaiseksi oltava edistyminen asetuksen täytäntöönpanossa sen nykyisessä muodossa kiinnittäen – niin tämän asetuksen kuin muun due diligence -vaatimuksiin liittyvän lainsäädännön tulevien uudelleentarkastelujen yhteydessä – erityistä huomiota siihen, miten tässä yhteydessä merkityksellisen EU:n due diligence -lainsäädännön eri osien jatkuva täydentävyys ja yhteentoimivuus voidaan varmistaa.

Katetut riskit

Due diligence -velvoitteiden kattamien riskien osalta asetus kattaa aseellisiin selkkauksiin ja niihin liittyviin ihmisoikeusloukkauksiin liittyvät riskit OECD:n DD-ohjeiden ja niiden liitteen II mukaisesti (”mineraalien louhintaan, kuljetukseen tai kauppaan liittyvät vakavat väärinkäytökset”). Asetus ja OECD:n DD-ohjeet eivät kata ympäristöriskejä. Kaivostoiminnan ympäristövaikutusten ja aseellisten konfliktien välillä on kuitenkin havaittavissa yhteyksiä. Valtiollisten ja valtiosta riippumattomien aseistettujen ryhmien puuttumisella kaivostoimintaan voi olla kielteisiä ympäristövaikutuksia. Toisaalta konfliktit voivat saada alkunsa 3TG-toiminnan aiheuttamasta ympäristön tilan heikkenemisestä sekä muista ongelmista, kuten pakkomuutoista, maaperän vaurioitumisesta, rajallisesta ravinnon saannista ja veden saatavuuden heikkenemisestä.

Tämän tyyppiset ympäristön ja konfliktien väliset yhteydet voivat olla merkityksellisiä asetuksen vaikuttavuuden kannalta, koska ympäristöä koskevat due diligence -menettelyt voisivat mahdollisesti edistää yhtä asetuksen keskeisistä tavoitteista eli katkaista 3TG-mineraalien kaupan ja aseellisten konfliktien välisiä yhteyksiä. Samaan aikaan yritysten kestävää toimintaa koskevaa huolellisuusvelvoitetta koskevan direktiivin due diligence -velvoitteita ollaan jo laajentamassa (direktiivin voimassaoloaikana) koskemaan ympäristönäkökohtia. Tämä tarkoittaa, että monien EU:n toimijoiden mineraalien toimitusketjujen eri osissa on jatkossa noudatettava ympäristöä koskevia due diligence -periaatteita. Tällä hetkellä asetus perustuu OECD:n DD-ohjeisiin. Näin ollen ympäristöä koskevien due diligence -menettelyjen vaatiminen asetuksen nojalla (vaikka ne eivät tällä hetkellä kuulu OECD:n DD-ohjeiden soveltamisalaan) voisi tehdä talouden toimijoiden sääntely-ympäristöstä entistä monimutkaisemman ja – ottaen huomioon unionin muu lainsäädäntö – aiheuttaa sekaannusta siitä, miten mineraaleja koskevia due diligence -menettelyjä olisi toteutettava. Tämän vuoksi ensisijaisena tavoitteena olisi toistaiseksi oltava asetuksen täytäntöönpanon edistyminen asetuksen nykyisessä muodossa.

Asetuksen ja EU:n muun lainsäädännön johdonmukaisuus

Asetus on ensimmäinen toimitusketjun due diligence -velvoitteisiin keskittyvä EU:n säädös. Asetuksen voimaantulon jälkeen on laadittu useita lainsäädäntöaloitteita, jotka voivat olla vaihtelevissa määrin vuorovaikutuksessa asetuksen tavoitteen, soveltamisalan ja painopisteiden kanssa. Jäljempänä olevassa taulukossa vertaillaan asetuksen sekä yritysten kestävää toimintaa koskevaa huolellisuusvelvoitetta koskevan direktiivin (yritysten kestävyyttä koskeva direktiivi), akkuasetuksen, kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista annetun asetuksen (ekologista suunnittelua koskeva asetus), kriittisiä raaka-aineita koskevan säädöksen ja pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä

unionin markkinoilla annetun asetuksen (pakkotyöasetus) maantieteellistä, aineellista ja yritystoimintaan liittyvää kattavuutta, due diligence -velvoitteita, järjestelyjen tunnustamisen merkitystä sekä velvoitteita.

Tärkeä yhteinen tekijä on maantieteellinen kattavuus, koska kaikkien näiden säädösten vaikutukset voivat olla maailmanlaajuisia (vaikka asetuksessa keskitytään erityisesti konflikti- ja riskialueisiin). Aineellisen kattavuuden osalta akkuasetusta sovelletaan tämän asetuksen tavoin vain tiettyihin tuotteisiin/mineraaleihin, mutta kyseisten kahden asetuksen välillä ei ole päällekkäisyyttä. Kriittisiä raaka-aineita koskevan säädöksen liitteessä II tantaali ja volframi määritetään kriittisiksi raaka-aineiksi. Muissa välineissä, erityisesti yritysten kestävyyttä koskevassa direktiivissä, ei määritetä tiettyä rajallista aineellista soveltamisalaa, vaan niitä sovelletaan horisontaalisesti. Yritystoimintaan liittyvän kattavuuden eli vaatimusten soveltamisalaan kuuluvien talouden toimijoiden osalta horisontaalisia välineitä, kuten yritysten kestävyyttä koskevaa direktiiviä, sovelletaan suuriin taloudellisiin toimijoihin, kun taas asetuksen vaatimusten soveltamisalaan kuuluvat yhteisöt määritetään asetuksen erityisen aineellisen painopisteen ja tuontimäärien kynnysarvojen perusteella (mikä tarkoittaa myös erityistä joustovaraa pk-yritysten osalta, vaikka niitä ei nimenomaisesti suljeta soveltamisalan ulkopuolelle).

Due diligence -vaatimusten osalta asetuksen lähestymistapa on kohdennettu (toisin sanoen due diligence -menettelyjä on toteutettava sen varmistamiseksi, että toimitusketjuilla ei rahoiteta aseellisia konflikteja ja niihin liittyviä ihmisoikeusloukkauksia) ja OECD:n DD-ohjeiden mukainen. Yritysten kestävyyttä koskevan direktiivin ja akkuasetuksen due diligence -vaatimukset ovat laajempia, koska ne kattavat myös ympäristökysymyksiä ja laajemmin yhteiskunnallisia ja ihmisoikeuksiin liittyviä riskejä. Kriittisiä raaka-aineita koskevassa säädöksessä, ekologista suunnittelua koskevassa asetuksessa ja pakkotyöasetuksessa ei aseteta due diligence -velvoitteita.

Järjestelyjen tunnustamisen osalta asetuksessa, kriittisiä raaka-aineita koskevassa säädöksessä ja akkuasetuksessa säädetään tästä mahdollisuudesta. Järjestelyt, joita ollaan parhaillaan arvioimassa asetuksen yhteydessä (katso III jakson 3 kohdan a alakohta), kattavat erityisesti 3TG-mineraalit.

Taulukko 5. Asetuksen ja muiden asiaankuuluvien lainsäädäntöaloitteiden vertailu

	Asetus	Yritysten kestävyyttä koskeva direktiivi	Akkuasetus	Ekologista suunnittelua koskeva asetus	Kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös	Pakkotyöasetus
Maantieteellinen kattavuus	Maailmanlaajuinen, keskittyen konflikti- ja riskialueisiin	Maailmanlaajuinen	Maailmanlaajuinen, keskittyen jossain määrin konflikti- ja riskialueisiin	Maailmanlaajuinen	Maailmanlaajuinen	Maailmanlaajuinen
Aineellinen kattavuus	3TG-mineraalit	Horisontaalinen	Kobolttі, litium, nikkeli, luonnongrafiitti	Monialainen, joitakin tuoterajoituksia	34 kriittistä raaka-ainetta liitteessä II, mukaan luettuina tantaali ja volframi	Horisontaalinen
Yritystoiminnan liittyvä kattavuus	3TG-mineraalien tuojat vahvistettujen kynnysarvojen mukaisesti	Talouden toimijat, joilla on yli 1 000 työntekijää ja joiden vuotuinen liikevaihto on yli 450 miljoonaa euroa	Due diligence -velvoitteiden osalta: Talouden toimijat, jotka saattavat EU:n markkinoille tai ottavat EU:n markkinoilla käyttöön akkuja ja joiden vuotuinen liikevaihto on vähintään 40 miljoonaa euroa	Kaikki yritykset, mutta pienet yritykset ja mikroyritykset on vapautettu velvoitteista, jotka koskevat myymättömien kulutustuotteiden hävittämistä	Ei sovelleta	Horisontaalinen
Due diligence -velvoitteet	Konflikteihin ja niihin liittyviin ihmisoikeuslouk kauksiin liittyvät riskit ja haitalliset vaikutukset	Ihmisoikeudet ja ympäristö	Yhteiskunta, ihmisoikeudet ja ympäristö	Ei sovelleta	Ei sovelleta	Ei sovelleta
Järjestelyjen tunnustaminen	Kyllä	Ei	Kyllä (menetelmiä ei ole vielä määritetty)	Ei sovelleta	Kyllä	Ei sovelleta
Velvoitteet	Jäsenvaltiot määrittävät rikkomuksiin sovellettavat säännöt	Jäsenvaltiot määrittävät säännösten noudattamatta jättämisestä määrättävät hallinnolliset seuraamukset sekä siviilioikeudellisen vastuun oikeudenhaltijoille aiheutuvasta vahingosta	Jäsenvaltiot määrittävät säännösten noudattamatta jättämisestä määrättävät seuraamukset; viimeisenä keinona on akkujen myynnin rajoittaminen	Jäsenvaltiot määrittävät seuraamukset	Ei sovelleta	Tuotteiden kieltäminen markkinoilla; Jäsenvaltiot määrittävät kieltojen noudattamatta jättämisestä määrättävät seuraamukset

Yhteenvetona voidaan todeta, että yhtäältä asetuksessa edellytetään due diligence -menettelyjen toteuttamista melko rajatun mineraali- ja metallijoukon ja tiettyjen riskien tapauksessa. Toisaalta joissakin EU:n hiljattain hyväksymissä sääntelykehyksissä on jo laajennettu (tai ollaan pian laajentamassa) due diligence -velvoitteita koskemaan koko arvoketjua niin, että velvoitteet kattavat monenlaisia tuotteita sekä sosioekonomisia ja työntekijöiden turvallisuuteen ja ympäristöön liittyviä kysymyksiä ja siten auttavat varmistamaan kriittisten mineraalien turvalliset ja kestävät toimitus- ja arvoketjut EU:ssa ja sen ulkopuolella. Jotkin näistä säännöksistä ovat osittain vuorovaikutuksessa asetuksen kanssa aineellisen soveltamisalan, yritystoimintaan liittyvän kattavuuden ja vaatimusten osalta. Nykyisen soveltamisalan mukainen vuorovaikutus on kuitenkin rajallista ja usein täydentävää, eikä vaikuta siltä, että tämä kasvattaisi merkittävästi mineraalien due diligence -toimiin liittyvää sääntelytaakkaa EU:n sääntelykehyksessä.

IV. PÄÄTELMÄT

Koska asetuksen toiminnallisia due diligence -vaatimuksia on sovellettu vasta kahden vuoden ajan, tämä ensimmäinen pakollinen uudelleentarkastelu tehdään hyvin varhaisessa vaiheessa asetuksen täytäntöönpanoa. Asetuksen eri näkökohtien ja liitännäistoimenpiteiden täysimääräinen käyttöönotto, täytäntöönpano ja toimeenpano ovat viivästyneet jonkin verran muun muassa covid-19-pandemian ja täytäntöönpanon muiden haasteiden vuoksi, mutta tilannetta pyritään korjaamaan jatkuvasti kaikkia asiaankuuluvia sidosryhmiä kuullen. Sen vuoksi ensimmäisessä uudelleentarkastelua koskevassa kertomuksessa ei esitetä lopullisia päätelmiä monistakaan tarkastelluista näkökohdista. Siinä kuitenkin annetaan hyödyllistä viitteellistä tietoa asetuksen toiminnasta ja vaikuttavuudesta ja eritellään aloja, joita on arvioitava tarkemmin seuraavien uudelleentarkastelujen yhteydessä.

Keskeiset havainnot

Ulkoisessa tutkimuksessa tarkasteltiin asetuksen vaikutuksia paikan päällä 3TG-mineraaleja tuottavissa kolmansissa maissa ja erityisesti konfliktialueilla ja korkean riskin alueilla. Tässä yhteydessä havaittiin paikallisten sidosryhmien keskuudessa vähäisiä vaikutuksia, joiden voitiin katsoa johtuvan suoraan asetuksesta. Koska asetus on muotoiltu niin, että siinä asetetaan sitovia due diligence -vaatimuksia EU:n tuonnin osalta, tarvitaan enemmän aikaa ja tietoa toimitusketjun alkupäässä, jotta asetuksen vaikutukset kolmansissa maissa voidaan erottaa laajemmista maailmanlaajuisista pyrkimyksistä, joilla edistetään due diligence -periaatteita mineraalien toimitusketjuissa. Koska due diligence -periaatteita koskevat kansainväliset ponnistelut ovat lisääntyneet 3TG-mineraalien osalta, on edelleen haastavaa todistaa, että vaikutukset tuottajamaissa johtuvat nimenomaan asetuksesta. On kuitenkin rohkaisevaa, että useissa arvioiduista kolmansista maista monet 3TG-alan toimijat pyrkivät kansainvälisesti edistämään laajemminkin OECD:n ohjeistusta vastaavia due diligence -järjestelyjä asetuksen tavoitteiden mukaisesti.

EU:ssa jäsenvaltiot ovat edistyneet asetuksen täytäntöönpanossa. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset on määritetty, ja useimmissa jäsenvaltioissa on tehty ensimmäiset vaatimustenmukaisuuden jälkitarkastukset asetuksen soveltamisalaan kuuluville unionin tuojille. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset kohtaavat kuitenkin edelleen haasteita,

erityisesti avoimuuden ja asiaankuuluvien due diligence -tietojen saatavuuden osalta. Vaikka riippumattomat ulkopuoliset tarkastukset ovat keskeinen osa due diligence -vaatimuksia, sekä talouden toimijat että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ilmoittivat, että pätevien tarkastajien puute oli merkittävä haaste asetuksen täytäntöönpanossa. Lisäksi uudelleentarkastelussa havaittiin, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten valmiudet ja resurssit olivat vaihtelevia, ja huomautettiin, että niiden keskinäistä osallistumista ja tiedonvaihtoa on kehitettävä entisestään etenkin asetuksen yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja vaatimusten kiertämisen estämiseksi.

Noudattamisesta aiheutuvien kustannusten ja asetuksen liitännäisvälineiden osalta uudelleentarkastelu osoittaa, että due diligence -järjestelyt voivat tukea vaatimustenmukaisuutta ja ne katsotaan yleisesti kohtuuhintaiseksi välineeksi. Järjestelyjen merkitystä on kuitenkin jatkuvasti selvennettävä, jotta järjestelyihin ei tukeuduttaisi liiallisesti, sillä talouden toimijat ovat edelleen yksin vastuussa asetuksen noudattamisesta riippumatta siitä, osallistuvatko ne tällaisiin järjestelyihin (myös siinä tapauksessa, että komissio on hyväksynyt järjestelyn). Ulkoisten asiantuntijoiden laatima konflikti- ja riskialueiden luettelo on hyödyllinen väline, jota talouden toimijat ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset käyttävät säännöllisesti. Komission olisi jatkuvasti harkittava luettelon lähtökohtana olevien menetelmien erityisiä parannuksia. Uudelleentarkastelu vahvisti lisäarvon, jota saadaan muista välineistä, kuten EPRM-aloitteesta tai raaka-aineita koskevista strategisista kumppanuuksista, joilla täydennetään asetuksen pyrkimyksiä tuomalla mukaan kansainvälisen yhteistyön näkökulma ja lisäämällä yhteistyötä kolmansien kumppanimaiden kanssa.

Lisäksi uudelleentarkastelussa tarkasteltiin asetuksen soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä ja vastaavia seikkoja, jotka voivat vaikuttaa asetuksen toimintaan ja vaikuttavuuteen asetuksessa säädettyjen seikkojen lisäksi. Arvioinnin mukaan soveltamisalaa on jo suurelta osin laajennettu muun myöhemmin annetun EU:n lainsäädännön ja erityisesti yritysten kestävyyttä koskevan direktiivin ja akkuasetuksen seurauksena, mikä koskee aineellista soveltamisalaa (uusien mineraalien tai metallien ja erityisesti koboltin mahdollinen sisällyttäminen) tai riskeihin liittyvää soveltamisalaa (muidenkin riskien, kuten ympäristöriskien, mahdollinen sisällyttäminen). Koska monet viimeaikaisten säädösten vaatimuksista eivät ole vielä tulleet voimaan, on liian aikaista tehdä lopullisia johtopäätöksiä niiden ja asetuksen välisestä vuorovaikutuksesta. Viime kädessä vuorovaikutus riippuu siitä, miten kyseiset muut aloitteet pannaan täytäntöön. Tällä hetkellä ei siis ole mahdollista päätellä, että asetukseen olisi tarpeen tehdä muutoksia sen toiminnan parantamiseksi, eikä ole mahdollista tehdä perusteellista arviota siitä, onko asetuksen vaikuttavuutta tuettu riittävästi muulla lainsäädännöllä.

Tulevaisuudennäkymät

Edellä esitetyn perusteella tässä ensimmäisessä uudelleentarkastelussa tuodaan esiin, että EU:n on tehostettava sitoutumistaan ja tiedotustoimiaan asetuksen ja sen tavoitteiden osalta. Tältä osin voitaisiin esimerkiksi tehostaa asetukseen liittyvää tiedotusta paikan päällä ja asiaankuuluville keskeisille sidosryhmille sekä tukea asiaankuuluvia kehityshankkeita. EU:n edustustot voisivat olla ensisijainen yhteystaho ja välittäjä paikallisten toimijoiden kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Lisäksi komissio voi tutkia tarkemmin, miten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voisivat valvoa asetuksen täytäntöönpanoa yhdenmukaisemmin. Vaikka komissio on jo työstämässä useita välineitä, kuten tullitietojen vaihtamiseen tarkoitettua alustaa tai säännöllistä tiedonvaihtoa 3TG-asiantuntijaryhmän kokouksissa, myös jatkossa on tarjottava selvennyksiä tai ohjeita ja helpotettava jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä vastuulliseen mineraalien hankintaan ja asetuksen noudattamiseen liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi.

On hyvä korostaa, että ensimmäisen uudelleentarkastelun tärkeimpänä havaintona on se, että asetuksen vaikutuksia ei pitäisi arvioida irrallisena kokonaisuutena. Asetus on osa laajempaa toimenpiteiden ekosysteemiä, jonka tavoitteena on edistää 3TG-mineraalien vastuullista hankintaa ja estää vaikutuksia konflikteihin ja vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin. Tältä osin uudelleentarkastelussa otettiin huomioon alustava myönteinen kehitys niin kolmansissa maissa kuin EU:ssa, erityisesti viitteet due diligence -menettelyjen yleisemmästä käytöstä ja OECD:n DD-ohjeiden paremmasta ymmärtämisestä ja täytäntöönpanosta ja laajemmasta levittämisestä. Due diligence -menettelyjen laajempaa käyttöönottoa kansainvälisesti 3TG-mineraalien alalla ja muillakin aloilla on tuettava ja tehostettava entisestään. EU:n politiikan tehokas täytäntöönpano on varmistettava. EU:lla on lisäksi tärkeä asema uusien kansainvälisten ponnistelujen tukemisessa, esimerkin näyttämisessä ja yhteistyön tekemisessä kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien ja kolmansien maiden kanssa, myös kansainvälisillä foorumeilla.