EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.9.2024
COM(2024) 415 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Määruse (EL) 2017/281 (konfliktimineraalide määrus) toimimise ja tulemuslikkuse läbivaatamine vastavalt määruse (EL) 2017/281 artikli 17 lõikele 2

I. SISSEJUHATUS

Käesoleva aruande eesmärk on esitada järeldused, milleni Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) jõudis Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2017. aasta määruse (EL) 2017/821 (millega kehtestatakse konflikti- ja riskipiirkondadest pärit tina, tantaali, volframi ja nende maakide ning kulla liidu importijatele tarneahelaga seotud hoolsuskohustus[1] (edaspidi „määrus“)) toimimise ja tulemuslikkuse esimese läbivaatamise tulemusena. Määrus jõustus 8. juunil 2017. Alates 1. jaanuarist 2021 kohaldatakse tina, volframi, tantaali ja kulla (edaspidi „3TG mineraalid“) liidu importijate suhtes määruses sätestatud hoolsuskohustuse nõudeid. Eelkõige kehtestatakse määrusega liidu süsteem tarneahelaga seotud hoolsuskohustuse täitmise tagamiseks, et vähendada relvastatud rühmituste ja julgeolekujõudude võimalusi saada kasu 3TG mineraalidega kauplemisest, ennetades selliste relvastatud rühmituste ja julgeolekujõudude rahastamist ressursirikastes piirkondades ning vältides sellega seotud raskeid inimõiguste rikkumisi. Liidu importijate hoolsuskohustused on kooskõlas konflikti- ja riskipiirkondadest pärit mineraalide vastutustundlikke tarneahelaid käsitlevate OECD hoolsuskohustuse suunistega (edaspidi „OECD hoolsuskohustuse suunised“) ja need hõlmavad OECD hoolsuskohustuse suunistes sätestatud riskipõhise hoolsuskohustuse viieastmelist raamistikku[2]. Määruse eesmärk on tagada läbipaistvus ja kindlus konflikti- ja riskipiirkondadest toorainet hankivate 3TG mineraalide liidu importijate ning sulatuskodade ja rafineerimistehaste tarnetavade osas. Liikmesriikide pädevad asutused vastutavad määruse ühetaolise rakendamise ja liidu importijate kohustuste täitmise järelkontrolli eest.

Vastavalt artikli 17 lõikele 2 vaatab komisjon määruse toimimise ja tulemuslikkuse läbi 2023. aastaks ja seejärel iga kolme aasta tagant. Läbivaatamisel võetakse eelkõige arvesse

> „**määruse kohapealset mõju**, sealhulgas konflikti- ja riskipiirkondadest pärit ja [...] määruse kohaldamisalasse kuuluvate mineraalide vastutustundliku hankimise edendamist ja kulusid, ning [...] **määruse mõju liidu ettevõtjatele**, sealhulgas VKEdele, samuti **kaasnevaid meetmei**d, mida on kirjeldatud 5. märtsi 2014. aasta ühisteatises. Komisjon arutab **läbivaatamisaruannet** Euroopa Parlamendi ja nõukoguga. Läbivaatamine hõlmab nende tarneahelas allpool asuvate liidu ettevõtjate osakaalu sõltumatut hindamist, kelle tarneahelas on tina, tantaali, volframit või kulda ning kes on kehtestanud hoolsuskohustuse süsteemid. Läbivaatamisel hinnatakse **nende hoolsuskohustuse süsteemide nõuetekohasust ja rakendamist** ning liidu süsteemi kohapealset mõju, samuti **vajadust täiendavate kohustuslike meetmete järele**, et tagada liidu koguturu piisav mõju mineraalide üleilmsele vastutustundlikule tarneahelale.“

Lisaks artiklis 17 sõnaselgelt sätestatud nõuetele on komisjon kindlaks teinud määruse ulatuse ja kohaldamisalaga seotud lisaelemendid, mis võivad mõjutada määruse toimimist ja tulemuslikkust, ning neid uurinud. Käesolev aruanne esitatakse, et täita komisjonile kehtestatud nõue määrus läbi vaadata. Selles tehakse kokkuvõte läbivaatamise tulemustest ja tuuakse välja

[1] ELT L 130, 19.5.2017, lk 1.
[2] OECD (2016), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas (konflikti- ja riskipiirkondadest pärit mineraalide vastutustundlikke tarneahelaid käsitlevad OECD hoolsuskohustuse suunised), kolmas väljaanne, OECD Publishing, Pariis, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en.

peamised valdkonnad, mida komisjon võiks jätkuvalt toetada ja eelseisvate läbivaatamiste raames põhjalikumalt hinnata.

II. ESIMENE LÄBIVAATAMINE – ULATUS JA METOODIKA

Käesolevas aruandes analüüsitakse määruse tulemuslikkust ja toimimist mitmest aspektist: 1) mõju tootjariikides,[3] eelkõige konflikti- ja riskipiirkondadest pärit mineraalide kaevandamise, käitlemise ja ekspordiga kaasneda võiva märkimisväärse negatiivse mõju ohu vähendamine; 2) mõju ELi ettevõtjatele, sealhulgas väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd); 3) kaasnevate meetmete, nagu tarneahelaga seotud hoolsuskohustuse süsteemide tunnustamine ja komisjoni poolt määruse artikli 14 lõike 2 kohaselt kaasatud välisekspertide esitatud soovitusliku ja mitteammendava konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja (edaspidi „konflikti- ja riskipiirkondade nimekiri“)[4] mõju hindamine, ning 4) lisakaalutlused, sealhulgas määruse esemeline kohaldamisala, impordimahu künniste tähtsus ja vastastikune seos teiste kaevandussektorit hõlmavate seadusandlike algatustega.

Käesolevat aruannet toetavad välisuuring, liikmesriikide pädevate asutuste esitatud andmed määruse rakendamist käsitlevates aastaaruannetes[5] ning komisjoni konsultatsioonid paljude sidusrühmadega. Välisuuringu tulemused põhinevad kombineeritud meetoditel, mis seisnevad ulatuslikus kirjanduse läbivaatamises, teiseste andmete analüüsis, kohapealsetes uuringutes,[6] dokumentide analüüsis ning küsitluste ja seminaride korraldamises asjaomaste sidusrühmadega, sealhulgas liikmesriikide pädevate asutustega, Euroopa tarneahela eelmise ja järgmise etapi ettevõtjatega, hoolsuskohustuse süsteemide haldajatega, kaevandusettevõtjatega, kohalike kauplejatega, kodanikuühiskonnaga ja muude sidusrühmadega. Aruanne põhineb uuringutel, mis hõlmavad ajavahemikku kuni 2023. aasta esimese pooleni.

III. MÄÄRUSE TOIMIMISE JA TULEMUSLIKKUSE LÄBIVAATAMINE

1. Mõju 3TG mineraalide tootjariikides

2023. aastal importis EL 3TG mineraale (vastavalt määruse I lisas esitatud määratlusele, st nii metalle kui ka neid sisaldavaid mineraale) 18,3 miljardi euro väärtuses. Väärtuse poolest moodustasid suurema osa impordist kullamaagid ja -kontsentraadid (71 %), millele järgnesid tantaal (23 %), tina (5 %) ja volfram (1 %).

Koguse poolest imporditi kõnealuseid mineraale kokku 26 000 tonni, millest 45 % moodustasid kullamaagid ja -kontsentraadid, 37 % tantaal, 15 % tina ja 3 % volfram (sealhulgas neid metalle sisaldavad mineraalid).

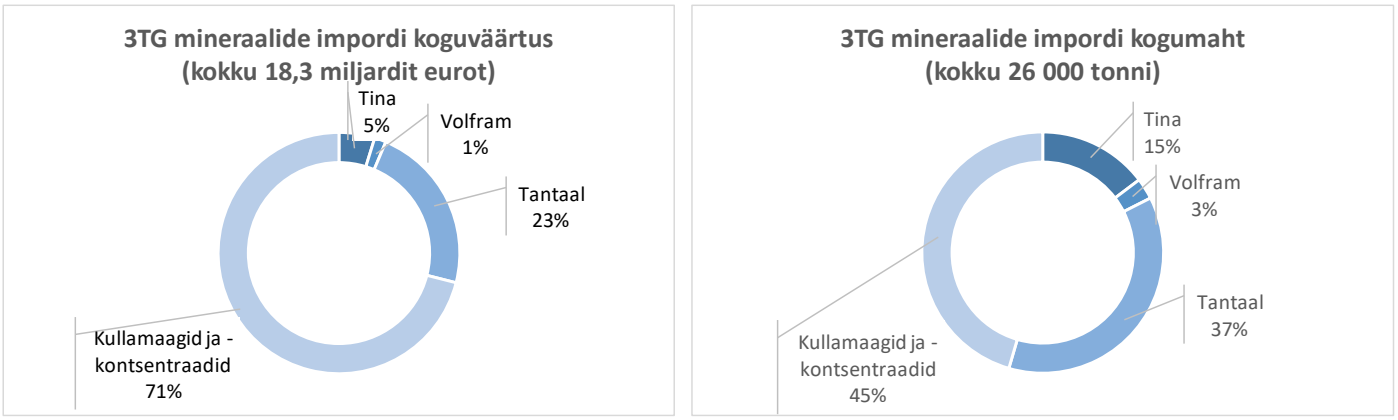
[3] Tootjariikide all peetakse silmas riike, kus kaevandatakse 3TG mineraale ja maake.

[4] Välisekspertide esitatud konflikti- ja riskipiirkondade nimekiri ja nimekirja sisaldaval veebisaidil esitatud teave ei kujuta endast Euroopa Komisjoni ega ELi ametlikku arvamust selle kohta, kas konkreetne piirkond või ala on määruse (EL) 2017/821 artikli 2 punktis f määratletud konflikti- ja riskipiirkond või mitte.

[5] Määruse artikli 17 lõige 1.

[6] Kohapealsed juhtumiuuringud tehti Colombias ja Kongo Demokraatlikus Vabariigis. Mõlemad riigid on konflikti- ja riskipiirkondade nimekirjas ja nad on 3TG mineraalide turu olulised osalejad, kes toodavad aktiivselt iga nimetatud mineraali/metalli eri mahus.

Joonis 1. 3TG mineraalide import EL 27 liikmesriiki 2023. aastal



Allikas: ESTATi Comexti andmebaas
Märkus: 8-kohaliste CN-koodide alusel määruse I lisa kohaselt

Nagu on näha tabelist 1, pärineb vaid väike osa otsesest 3TG mineraalide impordist riikidest, mille piirkonnad on kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja.

Tabel 1. 2023. aastal ELi imporditud 3TG mineraalide päritolu

Artikli nimetus	Koguimport ELi (tuhandetes eurodes)	Import konflikti- ja riskipiirkondadest (tuhandetes eurodes)	Otseimport konflikti- ja riskipiirkondadest (%)	Riigid, mille piirkonnad on kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja	Viis peamist päritoluriiki, mis ei ole kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja
Tina	875 963	12 808	1,46 %	India, Kongo Demokraatlik Vabariik, Türgi, Afganistan, Venezuela, Pakistan, Ukraina, Zimbabwe, Nigeeria, Filipiinid, Egiptus, Colombia, Burundi	Šveits, Lõuna-Aafrika, Ühendkuningriik, Ecuador, Kanada
Volfram	282 892	2 929	1,04 %	India, Türgi, Filipiinid, Egiptus, Ukraina, Pakistan	Lõuna-Korea, Jaapan, Hiina, USA, Lõuna-Aafrika
Tantaal	4 136 535	1 616	0,04 %	Venezuela, India, Ukraina, Türgi, Filipiinid, Colombia, Nigeeria, Mosambiik	Indoneesia, Brasiilia, Hiina, Peruu, Boliivia
Kullamaagid ja -kontsentraadid	12 992 874	628 175	4,83 %	India, Kongo Demokraatlik Vabariik, Türgi, Afganistan, Venezuela, Pakistan,	Hiina, USA, Vietnam, Lõuna-Korea, Kanada

				Ukraina, Zimbabwe, Nigeeria, Filipiinid, Egiptus, Colombia, Burundi	

Allikas: ESTATi Comexti andmebaas
Märkus: 8-kohaliste CN-koodide alusel määruse I lisa kohaselt

Selleks et hinnata määruse mõju 3TG mineraale tootvates riikides, keskendudes konflikti- ja riskipiirkondadele, valiti kohapealseks ja põhjalikuks hindamiseks Kongo Demokraatlik Vabariik (Kinshasa ja Kindu piirkond) ja Colombia (Bogotá ja Medellíni piirkond). Valik tehti kahe riigi kasuks, et saavutada tasakaal asjakohasuse, teostatavuse ja geograafilise esindatuse vahel, tagades samal ajal, et hõlmatud on kõik neli määruse kohaldamisalasse kuuluvat mineraali/metalli.

Välisuuringus uuriti dokumentide analüüsi abil veel mõju konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja kantud piirkondades Aafrikas, Ladina-Ameerikas ja Aasias, täpsemalt Burkina Fasos, Burundis, Nigeerias, Lõuna-Sudaanis, Venezuelas, Indias ja Myanmaris. Lõpuks kaasati dokumentide analüüsi ka olulised 3TG mineraalide transiidiriigid, eelkõige Rwanda ja Araabia Ühendemiraadid, eesmärgiga anda terviklikum ülevaade määruse üleilmsest mõjust.

Neid konkreetseid riike ei valitud põhjalikuks ja dokumendipõhiseks hindamiseks võrdluse tulemusel teiste riikidega, kus on samuti konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja kantud piirkondi.

a. Kohapealne uuring **Kongo Demokraatlikus Vabariigis**

Kongo Demokraatlik Vabariik on olnud tähelepanu keskpunktis seoses nn konfliktimineraalidega alates selle mõiste kasutuselevõtust rohkem kui kaks aastakümmet tagasi, kuna seal on suured 3TG mineraalide varud ja põhjalikult dokumenteeritud riskid, mis on seotud relvastatud konfliktide ja neist tulenevate raskete inimõiguste rikkumistega 3TG mineraalide tarneahelates. Kogu Kongo Demokraatlik Vabariik on kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja[7]. Väikesemahulise käsitööndusliku kaevandamise laialdane levik tekitab märkimisväärseid probleeme, kuna ühistud on sageli kehvasti vormistatud ning neid ähvardavad suured riskid ja kuritarvitamine sunniviisilise töö kasutamise, relvastatud rühmituste poolse ärakasutamise (altkäemaks, rahapesu) ja mineraalide päritolu kohta valeandmete esitamise näol. Neid riske nimetatakse sageli OECD hoolsuskohustuse suuniste II lisa riskideks[8]. Eelkõige puudub praegu käsitööndusliku kaevandamisest pärit kulla jälgitavuse programm, mis raskendab hoolsuskohustuse rakendamist ja vastutustundlikult hangitud sertifitseeritud kulla jõudmist Euroopa turule.

[7] Vrdl III osa 3. jao punkt b.
[8] II lisa riskid on kindlaks määratud OECD hoolsuskohustuse suunistes ja neid tunnustatakse kui „märkimisväärset kahjulikku mõju, mis võib olla seotud konflikti- ja riskipiirkondadest pärit mineraalide kaevandamise, nendega kauplemise, nende käitlemise ja ekspordiga“. II lisa hõlmab järgmist: igasugune piinamine, julm, ebainimlik ja inimväärikust alandav kohtlemine; igasugune sunniviisiline töö, lapsele sobimatu töö ja muu talle sobimatu tegevus; muud inimõiguste rängad rikkumised ja kuritarvitused, nagu laialdane seksuaalvägivald; sõjakuriteod, muud rahvusvahelise humanitaarõiguse rängad rikkumised, inimsusvastased kuriteod ja genotsiid.

Tabel 2. 3TG mineraalide eksport Kongo Demokraatlikust Vabariigist 2022. aastal

Artikli nimetus	Kogueksport (tuhandetes eurodes)	Peamised importivad riigid	ELi osakaal
Tina	19 533	Hiina, Araabia Ühendemiraadid	0 %
Volfram	3 162	Araabia Ühendemiraadid, Tai, Malaisia, Hongkong, EL	3 %
Tantaal	38 154	Hongkong, Araabia Ühendemiraadid, Hiina, Tai, EL	7 %
Kullamaagid ja -kontsentraadid	685 084	Lõuna-Aafrika, Araabia Ühendemiraadid, Burundi, Rwanda, Uganda	0 %

Allikas: ÜRO Comtrade statistika
Märkus: HS6 koodide alusel määruse I lisa kohaselt

Uuringu käigus tehti kindlaks teatav positiivne mõju, mis ei ole küll otseselt seotud määrusega, kuid milleks on teadlikkuse suurenemine ja hoolsuskohustuse täitmise tavade kasutuselevõtt, sealhulgas määruse aluseks olevate OECD hoolsuskohustuse suuniste kasutamine. Kohapealse uuringu tulemused näitavad siiski ka seda, et Kongo Demokraatlikus Vabariigis on teadlikkus kõnealusest määrusest üldiselt väike, mistõttu otsene mõju puudub. Sellegipoolest on teadmised OECD viieastmelisest raamistikust, millel määrus põhineb, palju laiemalt levinud. Küsitletud sidusrühmad olid teadlikud OECD hoolsuskohustuse suunistes sätestatud hoolsusnõuetest ja vajadusest järgida USA Frank-Doddi seadust[9] (DFA), mis keskendub konkreetselt Kongo Demokraatlikule Vabariigile ja naaberriikidele.

b. Kohapealne uuring **Colombias**

Colombia on OECD liige alates 2020. aastast[10]. Riigis toodetakse märkimisväärses mahus kulda, mis on seotud II lisas loetletud riskidega, nagu kullatootmine mitteriiklike relvastatud rühmituste, uimastikaubanduse ja ebaseadusliku kaevandamise rahastamiseks[11]. Konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja on kantud Colombia Antioquia, Arauca, Bolívari, Cauca, Nariño, Norte de Santanderi ja Valle del Cauca departemang (*departamentos*). 2022. aasta juulis võttis Colombia vastu seaduse nr 2250, mis sätestab siseriikliku õigusliku aluse 3TG mineraalidega (samuti hõbeda ja plaatinaga) seotud hoolsuskohustuse täitmiseks. Lisaks sellele on Colombia valitsus ette võtnud mitmeid algatusi, mis kajastavad OECD hoolsuskohustuse suuniste ja seega ka määruse erinevate aspektide eesmärke, kuigi need algatused ei ole sõnaselgelt ja järjekindlalt kavandatud hoolsuskohustuse täitmiseks. Üks selline näide on väikesemahulise käsitööndusliku kaevandamise ametlikuks muutmine, kuna II lisa riskid ohustavad eelkõige väikesemahulise käsitööndusliku kaevandamisega tegelevaid kogukondi. Lisaks tõsteti välisuuringus esile selliste rühmade nagu Alliance for Responsible Mining (ARM) ja Swiss Better Gold Initiative jõupingutusi, mille eesmärk on edendada vastutustundlikku tooraine hankimist Colombia kulla väikesemahulise käsitööndusliku kaevandamise sektoris.

[9] USA 2010. aasta Frank-Doddi Wall Street'i reformi ja tarbijakaitse seaduse (US Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Act) paragrahvi 1502 kohaselt peavad USA börsil noteeritud ettevõtted avalikustama, kas nad kasutavad 3TG mineraale ja kas need mineraalid on pärit Kongo Demokraatlikust Vabariigist või selle naaberriigist.
[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.*

Konsulteeritud Colombia sidusrühmad juhtisid tähelepanu asjaolule, et määrusega otseselt seotud kulusid ei ole võimalik kindlaks teha, kuna Colombiast ELi suunduva otsese ekspordi maht on väike[12].

Tabel 3. 3TG mineraalide eksport Colombiast 2022. aastal

Artikli nimetus	Kogueksport (tuhandetes eurodes)	Peamised importivad riigid	ELi osakaal
Tina*	3 621	Hiina, Trinidad ja Tobago, Ecuador	0 %
Volfram^	25	Peruu, Ecuador, Mehhiko	0 %
Volframoksiidid ja -hüdroksiidid ning tinaoksiidid ja -hüdroksiidid	87	EL, Panama	93 %
Tantaal	5	Argentina	0 %
Kullamaagid ja -kontsentraadid	2 976 472	USA, EL, vabatsoonid, India, Araabia Ühendemiraadid	16 %

Allikas: ÜRO Comtrade statistika
Märkused: HS6 koodide alusel määruse I lisa kohaselt
* Välja arvatud tinaoksiidid ja -hüdroksiidid (CN 2825 90 85)
^ Välja arvatud volframoksiidid ja -hüdroksiidid (CN 2825 90 40)

Kohapealse uuringu tulemused näitavad, et Colombias on teadlikkus määrusest väike, mistõttu otsene mõju puudub. Küsitletud sidusrühmad olid siiski tuttavad OECD hoolsuskohustuse suunistega – see on julgustav, arvestades seda, et määruse üks peamisi eesmärke on tagada, et 3TG mineraalide liidu importijad täidavad hoolsuskohustusi viisil, mis on kooskõlas OECD hoolsuskohustuse suunistega. Tarneahela jälgitavuse kontseptsiooni on eelkõige omaks võtnud Colombia kullasektori ettevõtjad ja ametiasutused.

c. <u>Dokumentide analüüsil põhinevad juhtumiuuringud</u>

Komisjonipoolset läbivaatamist toetav välisuuring osutas järgmistele probleemidele dokumentide analüüsi jaoks valitud riikides.

Burkina Faso kullasektoris tuvastati II lisa riskid, mille hulka kuuluvad altkäemaksu andmine, valeandmete esitamine, rahapesu ja maksude maksmata jätmine, otsene või kaudne toetus mitteriiklikele relvastatud rühmitustele ning riigi julgeolekujõudude osalemine. Konflikti- ja riskipiirkondade nimekirjas on riigi kaheksa piirkonda. Käesoleva uuringu jaoks Burkina Fasos peamiste sidusrühmadega korraldatud küsitluste käigus selgus, et määruse olemasolust ollakse teadlikud vaid vähesel määral. Mis puutub vastutustundliku hankimise prioriteetidesse, siis enamik küsitletutest keskendus kulla kaevandamisega seotud elavhõbedareostuse probleemile. Korraldatud küsitlused viitavad sellele, et teadlikkuse suurendamiseks määruse eesmärkidest ja toimimisest oleks vaja teha rohkem teavitustööd. ELi delegatsioon Ouagadougous toetab käsitööndusliku kulla kaevandamist, sealhulgas projekti „Foundations for Peace“ raames.

Burundi on kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja. Riigi kaevandussektori ametlikkust ja seaduslikkust on negatiivselt mõjutanud 2019. aastal erakauplejatele kehtestatud

[12] Vestlus kodanikuühiskonna eksperdiga, 24. aprill 2023.

kullaekspordi keeld, mis on tõenäoliselt aidanud suurendada kulla ebaseaduslikku eksporti. Konsulteeritud sidusrühmade sõnul tegutsevad riigis praegu vaid mõned välismaised ettevõtjad, mis on peamiselt Hiina ja Venemaa päritolu, ning ükski neist ei ekspordi otse ELi. Lisaks on väga vähe kaevandamisandmeid kättesaadavad. Uuringu käigus ei leitud tõendeid määruse otsese mõju kohta kohapeal.

Konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja on kantud kuus **Nigeeria** osariiki. Nigeeria kaevandussektor on praegu kujunemisjärgus ja seda iseloomustab suhteliselt piiratud 3TG mineraalide (välja arvatud tantaali) tootmine. Nimelt toodetakse Nigeerias umbes 13 % maailma tantaalitoodangust[13]. Ebaseaduslik kulla kaevandamine ja salakaubavedu kujutavad endast siiski II lisas loetletud põhiriski, seda eelkõige riigi loodepiirkondades (Zamfara osariigis). Kaevandussektor ei ole siiani kuulunud ELi ja Nigeeria partnerluse prioriteetsete valdkondade hulka ning seetõttu ei ole Nigeerias määruse alusel otsest koostööd tehtud. Kaudselt toetatakse aga integreeritud riigisisesele rahastamisraamistikule (INFF) antava ELi toetusega ja sellega seotud tööga fiskaalföderalismi valdkonnas raamistiku väljatöötamist tugeva mineraalide sektori jaoks (sealhulgas sektori ametlikuks muutmine ja tulu teenimise reformimine).

Rwandas on peamised kaevandatavad loodusvarad 3TG mineraalid ja vääriskivid[14]. Kongo Demokraatliku Vabariigi idaosast läbi Rwanda ja Burundi ulatuvas 3T mineraalide ladestumisvööndis asub 51 % maailma tantaalivarudest ning Rwanda annab oma statistika kohaselt 28 % maailma toodangust, peamiselt kontsentraatide kujul[15]. Kuigi ükski Rwanda piirkond ei ole kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja, on see riik oluline 3TG mineraalide kaevandamise ja transiidi seisukohast, millest osa võib rahvusvaheliste allikate andmetel olla Kongo Demokraatlikust Vabariigist ebaseaduslikult üle piiri toimetatud[16]. EL toetab praegu vastutustundlikku hankimist, rahvusvaheliste sotsiaal- ja keskkonnakaitse nõuete rakendamist ja kestliku arengu eesmärkide saavutamist Rwandas projekti „Rwanda kaevandussektori kestlik areng“ kaudu[17]. Kui see projekt välja arvata, siis ei olnud Rwandas võimalik kindlaks teha määrusega otseselt seostatavaid mõjusid. Sellegipoolest on Rwanda valitsus viimasel kümnendil rakendanud mitmeid seadusandlikke algatusi ja kinnitanud tööstusharude hoolsuskohustuse süsteeme, et leevendada kaevandamise uurimis- ja töötlemistegevusega seotud negatiivseid riske. Sellised meetmed kajastavad ulatuslikumaid jõupingutusi riigis hoolsuskohustuse edendamiseks, mille üks osa määrus on.

Lõuna-Sudaani kaheksa piirkonda on kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja. Riigis tehtud küsitlused näitasid, et ebaseaduslik kaevandamine on kullasektoris laialt levinud ja sellega tegelevad peamiselt registreerimata käsitööndusliku kaevurid. Lisaks sellele iseloomustab selles sektoris tegutsevate ettevõtjate omandiõigust märkimisväärselt vähene läbipaistvus. Seoses määrusega ei ole riigis seni kindlaks tehtud ühtegi vastutustundliku

[13] EITI (2022), „Mission critical: Strengthening governance of mineral value chains for the energy transition“. https://eiti.org/documents/mission-critical, lk 99.
[14] Rutongos, Mushas ja Ntungas on leitud suuri tinamaardlaid. Tantaalimaardlad asuvad peamiselt Rutsiros, Muhangas, Kamonyis jne. RMB Geological Collection. Volframi leidub Nyakabingos, Gifurwes ja Bugaramas. Kulda kaevandatakse peamiselt Rwanda põhja- ja läänepoolsetes provintsides: Miyove, Nyungwe ja Birambo provintsis. Mining Africa (https://www.rmb.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=68168&token=bca415628ca0d601bb28468f283b98d21a6986c1.
[15] Barreto jt, „Economic Contributions of Artisanal and Small-Scale Mining in Rwanda: Tin, Tantalum and Tungsten“.
[16] ÜRO Julgeolekunõukogu „Midterm report of the Group of Experts submitted in accordance with paragraph 6 of resolution 2688 (2023)“, S/2023/990.
[17] Euroopa Liidu delegatsioon Rwandas, „EU and Germany Join Forces to Boost Rwanda’s Mining Sector“, 30. juuni 2023.

hankimise või konfliktimineraalidega seotud projekti. Lisaks väitsid paljud küsitletud sidusrühmad, et hoolsuskohustus ja vastutustundlik hankimine kullasektoris ei näi olevat valitsuse prioriteetide hulgas.

Venezuelas on kulla kaevandamine seotud paljude riskidega ja kogu riik on kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja. Lisaks sellele põhjustab ametliku statistika puudumine sektoris suurt läbipaistmatust[18]. Konsulteeritud allikate kohaselt veetakse väidetavalt suur osa Venezuela kullast salakaubana naaberriikidesse, nagu Colombia, Brasiilia, Surinami ja Guyana. Peale välisuuringu ei leitud ühtki teist olemasolevat uuringut määruse mõju hindamiseks Venezuelas. Uuringu käigus ei õnnestunud kindlaks teha valitsuse püüdlusi rakendada hoolsuskohustuse meetmeid või teha kaevandamisseadusesse või muudesse siseriiklikesse õigusaktidesse määrusest tulenevaid õiguslikke muudatusi. Akadeemiliste ringkondade esindajad ja teadlased on määrusest teataval määral teadlikud, kuid kodanikuühiskonna organisatsioonid ja ka kaevanduseksperdid, kellega ühendust võeti, ei olnud määrusest teadlikud[19]. Seetõttu ei olnud võimalik hinnata määruse otsest mõju kohapeal.

India on (Hiina järel) suuruselt teine kullatarbija maailmas, kelle tarbimine ulatus 2022. aastal 774 tonnini. Ebapiisava omamaise pakkumise tõttu rahuldatakse nõudlus peamiselt impordi abil, sageli Araabia Ühendemiraatide kaudu, mis kujutab endast riski (vt allpool täpsemalt vastutustundliku hankimisega seotud probleeme Araabia Ühendemiraatides). Aastatel 2022–2023 moodustas kohalik kaevandamine umbes 1,5 % kulla pakkumisest, samal ajal kui ringlussevõtu osakaal oli umbes 14 %[20]. Kõige suurem risk India kullasektoris on salakaubavedu, mis on seotud riiklike maksude ja lõivude maksmata jätmise ning rahapesuga. Kaks osariiki – Chhattisgarh ning Jammu ja Kashmir – on kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja. Välisuuringu tulemused näitavad, et Indias ollakse määrusest mõnevõrra teadlikud, eelkõige teatavates riigis tegutsevates organisatsioonides, nagu Maailma Kullanõukogu, Vääriskivide ja Juveeltoodete Ekspordi Edendamise Nõukogu või India Väärismetallide ja Juveeltoodete Liit.

Myanmari tinatööstust kontrollivad täielikult hunta kõrgemad ametnikud, mistõttu on tootmise ja kaubanduse hindamine keeruline. 2021. aastal toodeti hinnangute järgi umbes 29 000 tonni tina aastas, kusjuures varusid oli rohkem kui 700 000 tonni. Seetõttu on Myanmar maailma suuruselt neljas tinatootja ja seal asuvad suuruselt kolmandad tinavarud[21]. Suurem osa riigi toodangust jõuab Hiina rafineerimistehastesse. Rahvusvaheline Tinaühing nimetab Hiinas asuvat Yunnan Tin Company'd üheks peamiseks Myanmari tina ostjaks. Myanmari 21 halduspiirkonnast 15 on kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja. Välisuuringu tulemused näitavad, et Myanmaris on teadlikkus määrusest väga väike, ning ei olnud võimalik kinnitada määruse otsest mõju kohapeal. Enamik küsitletutest keskendus oma jõupingutustes Myanmari poliitilise ebastabiilsuse ja vägivalla probleemile ega käsitlenud sõnaselgelt hoolsuskohustuse nõudeid.

Araabia Ühendemiraatides ei kaevandata ühtegi määrusega hõlmatud mineraali, kuid riigil on keskne koht kullaga kauplemisel ja selle ümbertöötlemisel. Neljakümne aastaga on ta

[18] Wilson Center, „Exploiting Venezuela's Uncertain Future". OECD, „Gold Flows from Venezuela".
[19] Küsitlused, mis tehti vastavalt 30. märtsil 2023 ja 5. aprillil 2023.
[20] Indian Gold Policy Centre, „8th Annual Report 2022-2023", 26.
[21] Nicholas Gardiner jt, „Tin mining in Myanmar: Production and potential", *Resources Policy*, detsember 2015.

tõusnud 100 suurima kulda importiva riigi seas esikümnesse, kusjuures märkimisväärselt on kasvanud import Aafrikast[22]. Mõned küsitletud sidusrühmad väidavad, et Araabia Ühendemiraatide kullakaubandust käsitlevale teabele on väga raske ligi pääseda. Levinud on mure, et hoolimata hiljutistest asjakohastest algatustest tunduvad vastutustundliku hankimise nõuded olevat leebed. Araabia Ühendemiraatide majandusministeerium on teatanud, et 2024. aasta jaanuaris hakkavad kehtima uued OECDga kooskõlastatud kullasektori hoolsuskohustuse eeskirjad. Kuigi Araabia Ühendemiraatides ei olnud võimalik kindlaks teha määruse otsest mõju ja see riik ei ole kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja, on Araabia Ühendemiraatide tähtsus transiidikeskusena suur, eelkõige kulla puhul. Seetõttu on see riik oluline määruse toimimise ja tulemuslikkuse seisukohalt ning sektoris hoolsuskohustuse täitmise seisukohast üldisemalt.

d. Järeldused ja soovitused

Määrusega kehtestatakse tarneahelaga seotud hoolsuskohustus ainult 3TG mineraalide liidu importijatele, mistõttu ei ole sellel otsest õiguslikku mõju kolmandates riikides asuvatele üksustele ja protsessidele. Seda silmas pidades on ELi määruse mõju ja sellega kaasnevaid kulusid kolmandates riikides raske eristada nendest, mis tulenevad ulatuslikumatest üleilmsetest jõupingutustest hoolsuskohustuse edendamiseks mineraalide tarneahelas. Sellegipoolest on julgustav, et enamikus hinnatud kolmandates riikides on paljud 3TG mineraalide sektori ettevõtjad teinud mõningaid jõupingutusi, et rakendada OECDga kooskõlastatud hoolsuskohustust, mis on kooskõlas määruse eesmärkidega. Määruse nõuded on osa sellest laiemast hoolsuskohustuse ja vastutustundliku äritegevuse meetmete ökosüsteemist ning neid võib seega pidada üheks vahendiks, mis aitab kaasa hoolsuskohustuse täitmise parandamisele 3TG mineraalide tarneahelates.

Uuringus tuvastati, et määruse mõju on võimalik parandada ELi suurema osaluse kaudu 3TG mineraalide tootja- ja transiidiriikides. Määruse tulemuslikkust ja toimimist saaks veelgi parandada ulatuslikuma teavitustööga, alustades ELi delegatsioonide teavitustegevusest riikides, mille piirkonnad on kantud konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja. Kohalikud sidusrühmad tundsid määruse vastu suurt huvi ja olid sellega seoses väga avatud. Seetõttu pakub 3TG mineraalide tootmise ja kaubandusega seotud sidusrühmade edasine kaasamine riikides, kus asuvad konflikti- ja riskipiirkonnad ja kus see on võimalik, märkimisväärset võimalust määruse mõju suurendada.

2. Mõju ELi ettevõtjatele

a. Hoolsuskohustuse rakendamine ELi ettevõtjate, sealhulgas tarneahela järgmise etapi ettevõtjate poolt

Hindamine näitab, et määruse jõustumise ajal oli liidu importijate ja tarneahela järgmise etapi ettevõtjate teadlikkus hoolsuskohustusest sõltuvalt nende rollist 3TG mineraalide tarneahelas ja ettevõtte suurusest erinev. Osalemine 3TG mineraalide rahvusvahelises kaubanduses, mida

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

USA DFA jälgib alates 2010. aastast, avaldas suurt mõju ettevõtjate teadlikkusele hoolsuskohustuse põhimõtetest ja nende rakendamisest.

Paljud liidu importijad, kes puutusid hoolsuskohustusega esimest korda kokku määruse kaudu, said oma kohustusest teadlikuks tänu kontaktidele liikmesriikide pädevate asutustega. Uuringu positiivseks tulemuseks oli asjaolu, et ettevõtjad on tänu kontaktidele liikmesriikide pädevate asutustega järk-järgult parandanud määrusekohase hoolsuskohustuse rakendamist. Liikmesriikide pädevad asutused rõhutavad vajadust jätkata ettevõtjate teadlikkuse suurendamist määruse üksikasjalikest nõuetest. Kuigi mõned VKEd on teatanud, et neil on raskusi välise kolmanda asjaosalise kontrollimisel, tugineb enamik konsulteeritud liidu importijatest, kelle suhtes kohaldatakse määruse hoolsuskohustuse nõudeid, tarneahelaga seotud hoolsuskohustuse süsteemidele. See viitab sellele, et selliste nõuetele vastavate süsteemide võimalik tunnustamine komisjoni poolt hõlbustaks importijatel asjakohaste nõuete täitmist ja kujundaks paljude ettevõtjate kogemusi määrusega (vt täpsemalt 3. jagu „Määrusega kaasnevad meetmed“).

ELi ettevõtjate poolne hoolsuskohustuse täitmine ja nõuetele vastavuse tase on liikmesriigiti erinev. Peamised puudused, millest on teatatud, on seotud teabe puudumisega juhtimissüsteemi kohustuste ja riskijuhtimise kohustuste kohta, puudulike auditiaruannetega, avalikustamis- ja aruandluskohustuste täitmata jätmisega ning vastuoludega teatatud impordimahtude ja tolliandmete vahel. Veel üks oluline probleem on kvalifitseeritud audiitorite üldine puudus kogu ELis ja määruse asjakohastele nõuetele vastavate auditite vähesus. Küsitletute arvamused nõuete täitmisega seotud kulude kohta olid väga erinevad. Ühest küljest on hoolsuskohustuse rakendamine metalli- ja mineraalitööstuses üha üldlevinum norm ning määrus on kooskõlas paljude tavaliste äritavadega. Teisest küljest selgitasid ettevõtjad, et halduskoormus ja nõuetele vastavuse kontrollimise kulud võivad olla üsna märkimisväärsed, eriti VKEde jaoks. Hinnanguliselt jäävad auditi kulud vahemikku 8 000 – 10 000 eurot, mis on VKEde jaoks märkimisväärne kulu. Samal ajal pakkusid ettevõtjad (ja liikmesriikide pädevad asutused, vt allpool) välja, et süsteemide võimalik tunnustamine ja ELi tunnustatud vastutustundlike sulatuskodade võimalik nimekiri võiks neid kulusid oluliselt vähendada.

Kuigi määruses on sätestatud hoolsuskohustus ainult metallide ja mineraalide liidu importijatele kui sellistele, on tõendeid, et ka väärtusahela järgmise etapi ettevõtjad on oma hoolsuskohustuse rakendamiseks tehtavaid jõupingutusi suurendanud. Selleks et hinnata hoolsuskohustuse rakendamist tarneahela järgmise etapi ettevõtjate poolt, valmistab komisjon ette vabatahtlikku veebipõhist vahendit, mille abil saavad tarneahela järgmise etapi ettevõtjad avaldada teavet oma hoolsuskohustusega seotud tavade kohta, s.o mineraalide vastutustundliku hankimise teabesüsteemi (ReMIS), mis võetakse eeldatavasti kasutusele 2024. aasta teisel poolel (vt 3. jagu „Määrusega kaasnevad meetmed“).

b. <u>Määruse täitmise tagamine liikmesriikide pädevate asutuste poolt</u>

Määruse kohaselt peavad liikmesriikide pädevad asutused tegema ettevõtjate nõuetele vastavuse „asjakohaseid järelkontrolle“. Käesoleva ülevaate jaoks tehtud analüüs näitas, et liikmesriikide pädevate asutuste suutlikkus, neile eraldatud vahendid ja eksperditeadmised seoses tooraine, tööstusprotsesside ja auditeerimisega on erinevad. Seetõttu on neil erinevad võimalused järelkontrolle teha ja nende tulemusi jälgida. Üldise märkusena võib öelda, et juba

pärast iga-aastaste nõuetele vastavuse järelkontrollide esimese vooru elluviimist on liikmesriikide pädevate asutuste tulemused piiratud. Mitu liikmesriiki märkis, et on vaja rohkem aega, et saada teavet imporditavade ja võimaliku kõrvalehoidmise kohta ning et saada asjakohaste andmete põhjal selgem ülevaade.

Määruse artikli 17 lõike 1 kohaselt esitavad liikmesriigid komisjonile iga aasta 30. juuniks aruande määruse rakendamise kohta. Käesolevas läbivaatamises aluseks võetud viimased liikmesriikide pädevate asutuste aruannete järeldused pärinevad seega 30. juunist 2023 ja hõlmavad 2022. aastal tehtud kontrolle. Tuleb märkida, et juba pärast iga-aastaste nõuetele vastavuse järelkontrollide esimese vooru elluviimist on liikmesriikide pädevate asutuste tulemused piiratud.

Liikmesriikide pädevate asutuste iga-aastastes rakendusaruannetes komisjonile esitatud teave kinnitab, et 2021. aastal alustasid liikmesriikide pädevad asutused teavitustegevust, ettevõtjate teadlikkuse suurendamist ja järelkontrolli ettevalmistusi. Üha rohkem liikmesriikide pädevaid asutusi alustas 2022. aastal nõuetele vastavuse järelkontrolle, millest paljud olid kavas lõpetada 2023. aastal. Komisjon sai 30. juuniks 2023 rakendusaruanded kokku 22-lt liikmesriigilt 27-st.

12 liikmesriiki 22-st olid juba kavandanud või alustanud järelkontrolli tegemist: Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Taani, Soome, Prantsusmaa (katsekontrollid), Saksamaa, Luksemburg, Malta ja Hispaania. Poolas ei olnud järelkontrollid veel alanud, sest Poola siseriiklikus õiguses ei olnud nende jaoks õiguslikku alust veel kehtestatud[23]. Portugal teatas, et alustab järelkontrolle 2023. aasta teises pooles. Teistes liikmesriikides järelkontrolle ei tehtud, kuna määruses sätestatud impordimahu künnist ületavaid importijaid ei leitud.

Liikmesriikide esitatud tolliandmete põhjal tehti 2022. aastal kindlaks 8 286 3TG mineraalide ja metallide liidu importijat, kellest 477 (6 %) importisid koguseid, mis olid võrdsed aastase mahukünnisega või ületasid seda. Künnised on kehtestatud tagamaks, et hõlmatud import moodustab vähemalt 95 % ELi imporditud 3TG mineraalide kogumahust (vt III osa 4. jao punkt b). Määruse kohaldamisalasse kuuluvate importijate arv on liikmesriigiti väga erinev.

Tulemused kinnitavad, et nõuetele vastavuse tase on väga erinev ja mõned liikmesriigid ei ole teatanud oma nõuetele vastavuse järelkontrolli tulemustest erinevatel põhjustel, sealhulgas siseauditi süsteemi jätkuva arendamise, pädeva asutuse määramise või selle tõttu, et nad olid alles hiljuti saanud oma tolliasutustelt asjakohased tolliandmed.

Nii välisuuring kui ka liikmesriikide pädevate asutuste iga-aastased rakendusaruanded osutavad mitmetele liikmesriikide pädevate asutuste poolse rakendamise probleemidele. Liikmesriigid teatasid, et enamik määruse hoolsuskohustuse kohaldamisalasse kuuluvatest liidu importijatest kasutab tarneahelaga seotud hoolsuskohustuse süsteeme, mis võivad hõlbustada määruse täitmist. Seda soodustavat elementi ei saa siiski veel kohaldada, kuna komisjon ei ole siiani ühtegi süsteemi tunnustanud (vt III osa 3. jao punkt a). Teine probleem, mille on tõstatanud eelkõige väiksemad liikmesriigid, on liikmesriikide pädevate asutuste määruse täitmise tagamiseks vajaliku suutlikkuse ja vahendite puudus. Liikmesriikide pädevad asutused on avaldanud toetust edasisele parimate tavade vahetamisele ja tegevuse omavahelisele koordineerimisele. Liikmesriikide pädevad asutused on esile toonud ka mitmeid riske, mis on

[23] Poola valitsus võttis 12. märtsil 2024 vastu õigusakti määruse rakendamise kohta.

seotud liidu kullaimpordiga (vt III osa 4. jao punkt e), samuti probleeme jälgitavusega, mida tekitavad ringlussevõetud materjalid või valmistooted, mis jäävad praegu määruse kohaldamisalast välja, eelkõige kullasektoris, kus ringlussevõtt võib olla seotud konfliktimaterjalidega.

Artikli 10 lõike 3 kohaselt vastutavad liikmesriigid endiselt määruse ühtse rakendamise eest. Liikmesriikidevahelise teabevahetuse hõlbustamiseks ja määruse ühtse rakendamise toetamiseks on komisjon võtnud kasutusele asjakohased vahendid, eelkõige tina, tantaali, volframi ja kulla vastutustundliku hankimise eksperdirühma (3TG eksperdirühm) kord kvartalis toimuvad kohtumised, ning jätkab tööd platvormi loomiseks liikmesriikidevahelise turvalise tolliandmete vahetamise tarvis (vastutustundlikult hangitud mineraalide seiresüsteem). Läbivaatamisega seotud välisuuringus leiti, et 3TG eksperdirühm on tõhus platvorm, kus liikmesriikide pädevad asutused ja komisjon saavad kohtuda, vahetada teavet ja ühtlustada määruse täitmise tagamist.

Käimasolev töö tolliandmete vahetamise platvormiga, mis on praegu katseetapis, võib toetada liikmesriikidevahelist teabevahetust, mille eesmärk on jälgida ja ennetada liidu importijate poolset nõuetest kõrvalehoidmist. Eelkõige võimaldab platvorm liikmesriikidel jagada määrusega hõlmatud mineraale ja metalle importivate ettevõtjate tolliandmeid ja nendega tutvuda, et vähendada ohtu, et importijad jagavad saadetised osadeks ja impordivad eri liikmesriikide kaudu, et nende imporditud kogus jääks alla määrusega kehtestatud impordimahu künnise.

3. Määrusega kaasnevad meetmed

Käesolevas jaos uuritakse mitmesuguste määruse rakendamist toetavate vahendite toimimist ja tulemuslikkust. Need vahendid on loetletud järgmises tabelis.

Tabel 4. Ülevaade määruse rakendamist toetavatest vahenditest

Rakendamist toetavad vahendid	Viide määrusele / kirjeldus
a. Tarneahelaga seotud hoolsuskohustuse süsteem ning vastutustundlike sulatuskodade ja rafineerimistehaste nimekiri (nn ELi valge nimekiri)	Määruse põhjendus 14 ja artikkel 8, põhjendus 16 ja artikkel 9
b. Konflikti- ja riskipiirkondade nimekiri	Määruse artikli 14 lõige 2; komisjoni 10. augusti 2018. aasta soovitus (EL) 2018/1149; uurimisasutuse RAND Europe välja töötatud ja korrapäraselt ajakohastatav metoodika ja nimekiri: konflikti- ja riskipiirkonnad (cahraslist.net)
c. Vastutustundlikult hangitud mineraalide Euroopa partnerlus (EPRM)	Loodi 2016. aastal mitut sidusrühma hõlmava algatusena, millega viiakse ellu

	projekte 3TG mineraalide väikesemahulise käsitööndusliku kaevandamise sektoris. Tööstusharu, valitsuste ja kodanikuühiskonna vaheline foorum, https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/
d. Muud 5. märtsi 2014. aasta ühisteatises kirjeldatud meetmed[24]	Poliitilised dialoogid kolmandate riikidega, toorainediplomaatia, arengukoostöö kolmandate riikidega. Alates 2021. aastast strateegilised toorainepartnerlused kolmandate riikidega[25]
e. Mineraalide vastutustundliku hankimise teabesüsteem (ReMIS)	Vabatahtlik veebipõhine vahend tarneahela järgmise etapi ettevõtjatele, kus nad saavad avaldada teavet oma hoolsuskohustuse täitmise tavade kohta. Vahend on tehniliselt valmis kasutuselevõtmiseks ja komisjon töötab välja andmekaitsekokkulepped liikmesriikidega enne ReMISi üldsusele kättesaadavaks tegemist.
f. Portaal „Due Diligence Ready!“	Komisjoni väljatöötatud vahend „Due Diligence Ready!“, mis keskendub eelkõige VKEdele, toimib ja seda kasutatakse abivahendina hoolsuskohustuse mõistmisel ja rakendamisel. Portaal toetab VKEsid, et nad: • saaksid teavet selle kohta, millist kasu nad saavad hoolsuskohustuse täitmisest oma tarneahelas; • mõistaksid, hindaksid ja leevendaksid vastutustundliku hankimisega seotud riske ja mõjusid oma tarneahelas; • mõistaksid ja rakendaksid OECD hoolsuskohustuse suuniseid ning õpiksid, kuidas rakendada hoolsuskohustust mineraalide vastutustundlikuks hankimiseks (OECD hoolsuskohustuse suunised kehtivad kõigi mineraalide suhtes). Uuringud ja küsitletud sidusrühmad osutasid, et selle vahendi kaudu on vaja pakkuda rohkem sammsammulist ja sihipärasemat toetust,

[24] Ühisteatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Konflikti- ja riskipiirkondadest pärit mineraalide vastutustundlik hankimine. ELi ühtse lähenemisviisi suunas“, JOIN/2014/08 final.

[25] Toorainediplomaatia – Euroopa Komisjon (europa.eu)

	https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_en

a. Hoolsuskohustuse süsteemide ja ELi valge nimekirja tunnustamine

Määruses tunnistatakse, et hoolsuskohustuse süsteemid võivad hõlbustada liidu importijatel määruse nõuete täitmist. Vastavalt artiklitele 3 ja 8 võtab komisjon vastu rakendusaktid, millega tunnustatakse tarneahelaga seotud hoolsuskohustuse süsteeme süsteemi omaniku taotluse alusel. Süsteemide hindamise protsess ja nende võimaliku tunnustamise kriteeriumid on esitatud delegeeritud määruses,[26] mis põhineb OECD poolt mineraale käsitlevate hoolsuskohustuse süsteemide hindamiseks välja töötatud metoodikal, tagades seeläbi, et sellised süsteemid vastavad tõhusalt määruse nõuetele.

Praegu on tunnustamiseks hindamisel viis süsteemi, kuid ühtki süsteemi ei ole veel tunnustatud. Hinnangud põhinevad põhjalikul dokumentide läbivaatamisel, süsteemidega seotud sidusrühmadega tehtud küsitlustel ja kohapealsetel kontrollidel, nn variauditel. Uuritakse nii süsteemide toimimise põhimõtteid ja nõudeid kui ka nende rakendamist. Covid-19 pandeemia mõjutas tublisti hindamiste ja eelkõige variauditite ajakava, mille tulemusena hindamisprotsessid viibisid. Kriteeriumide vajalik rangus, menetluse erinevad etapid ja vajadus teha põhjalikke hindamisi, samuti võimalus esitada uus taotlus, on samuti tunnustamisprotsessi kestust määravad tegurid.

Vestlused ettevõtjatega kinnitavad, et paljud neist on juba süsteemide liikmed või on viimas oma tegevust vastavusse nende süsteemidega, ehkki neid veel ei ole tunnustatud. Kuigi mõned sidusrühmad on maininud hoolsuskohustuse süsteemide maksumust kui võimalikku nõuete täitmist piiravat tegurit, tunduvad hinnangulised kulud olevat paljude osalejate jaoks rahaliselt proportsionaalsed.

Lisaks sellele rõhutasid mõned sidusrühmad süsteemide läbipaistvuse tähtsust. Süsteemid võivad hõlbustada juurdepääsu teabele materjalide päritolu kohta, et kinnitada määruses sätestatud õiguslike kohustuste täitmist. Sellegipoolest ei suutnud enamiku liikmesriikide pädevate asutuste tehtud tarneahela hoolsuskohustuse süsteemides osalevate liidu importijate järelkontrollide käigus importijad esitada ametiasutustele teavet päritoluriigi kohta, nagu on nõutud määruse artiklis 4. Tuleks veelgi soodustada tihedamat koostööd ja teabevahetust liikmesriikide pädevate asutuste, liidu importijate ja süsteemide vahel seoses nende läbipaistvust puudutavate probleemidega.

Oluline on rõhutada, et olenemata süsteemide tunnustamisest rakendamise hõlbustamise vahendina, jääb liidu importijatele individuaalne kohustus täita määruse nõudeid, olenemata sellest, kas nad osalevad tunnustatud süsteemides või mitte. Seega võivad süsteemid olla vahenditeks, mis hõlbustavad liidu importijate nõuetele vastavust, kuid ei vabasta neid individuaalsest kohustusest täita hoolsuskohustust.

[26] Komisjoni 11. jaanuari 2019. aasta delegeeritud määrus (EL) 2019/429, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2017/821 seoses tina, tantaali, volframi ja kulla tarneahelaga seotud hoolsuskohustuse süsteemide hindamise ja tunnustamise metoodika ja kriteeriumidega (ELT L 75, 19.3.2019, lk 59–65).

Määruses on sätestatud, et komisjon võtab vastu rakendusakti, millega kehtestatakse määruse artikli 9 kohane vastutustundlike sulatuskodade ja rafineerimistehaste nimekiri. Nimekirja koostamisel võtab komisjon arvesse tunnustatud hoolsuskohustuse süsteemidega hõlmatud sulatuskodasid ja rafineerimistehaseid ning liikmesriikide esitatud teavet. Kuna siiani ei ole ühtegi süsteemi tunnustatud, ei ole ELi nimekirja veel koostatud.

b. Konflikti- ja riskipiirkondade nimekiri

Määrusega on ette nähtud abi ettevõtjatele konflikti- ja riskipiirkondade kindlakstegemisel. Vastavalt artiklile 14 on Euroopa Komisjon välja töötanud mittesiduvad suunised konflikti- ja riskipiirkondade ja muude tarneahela riskide kindlakstegemiseks[27]. Samuti on komisjon teinud RAND Europe'ile ülesandeks pakkuda väliseksperti abi konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja kantavate riikide kindlaks määramise metoodika näol ning koostada soovituslik, mittetäielik ja korrapäraselt ajakohastatav konflikti- ja riskipiirkondade nimekiri[28]. Nagu eespool joonealuses märkuses nr 4 juba on rõhutatud, ei kujuta välisekspertide esitatud konflikti- ja riskipiirkondade nimekiri ja selle jaoks ettenähtud veebisaidil esitatud teave endast Euroopa Komisjoni ega ELi ametlikku arvamust selle kohta, kas konkreetne piirkond või ala on määruse (EL) 2017/821 artikli 2 punktis f määratletud konflikti- ja riskipiirkond või mitte. Sellegipoolest on konflikti- ja riskipiirkondade nimekiri töövahendiks, millest juhinduda riskide vähendamisel ja mis võimaldab ettevõtjatel rakendada hoolsuskohustust kooskõlas ELi määrusega.

Piirkonna lisamine konflikti- ja/või riskipiirkondade nimekirja ei tähenda, et selles piirkonnas ei tohiks tegeleda äritegevusega, ega viita sellele. Nimekiri võimaldab ettevõtjatel tuvastada need piirkonnad, kus nad peaksid rakendama riskipõhist hoolsuskohustust, et hankida 3TG mineraale või jätkata nende hankimist ettevõtja hoolsuskohustuse protsesside abil.

Välisuuringu käigus küsitletud ettevõtjad kinnitasid, et konflikti- ja riskipiirkondade nimekiri on kasulik vahend piirkondlike konfliktide riski hindamiseks. Mõned vastanud märkisid, et kasutavad seda koos teiste konflikti- ja riskipiirkondade nimekirjadega, näiteks vastutustundliku mineraalide hankimise algatuse (RMI) raames koostatud nimekirjaga. Teised sidusrühmad pakkusid välja, et teadlikkust nimekirjast võiks parandada. Küsitlused kinnitavad ka, et oluline on jätkuvalt rõhutada, et nimekiri on soovituslik ja mitteammendav. Nimekirja sisu kohta on mõned sidusrühmad teinud ettepaneku kaaluda tehnilisi muudatusi, sealhulgas ajakohastamise sageduse muutmine ja metoodika ajakohastamine, et täpsustada geograafilisi piirkondi, samuti kaaluda transiidiriikide lisamist nimekirja.

c. Vastutustundlikult hangitud mineraalide Euroopa partnerlus (EPRM)

Vastutustundlikult hangitud mineraalide Euroopa partnerlusega (EPRM) tehti algust 2016. aastal, et toetada tulevase määruse rakendamist i) vastutustundliku tootmise, ii) vastutustundliku hankimise ning iii) tootmise ja hankimise ühendamise kaudu. EPRM, mida rahastavad peamiselt Euroopa Komisjon ja mõned liikmesriigid, on mitut sidusrühma hõlmav algatus ja toimib tööstusharu, valitsuse ja kodanikuühiskonna vahelise foorumina. Selle

[27]Komisjoni 10. augusti 2018. aasta soovitus (EL) 2018/1149 mittesiduvate suuniste kohta, milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2017/821 kohaste konflikti- ja riskipiirkondade ning tarneahela muude riskide kindlaksmääramist (ELT L 208, 17.8.2018, lk 94–106).

[28] Nimekiri on kättesaadav aadressil https://www.cahraslist.net/.

eesmärk on suurendada suutlikkust hoolsuskohustuse rakendamise tavade vallas kogu 3TG mineraalide tarneahelas.

EPRMil on kaks peamist eesmärki. Esimene eesmärk on toetada VKEsid hoolsuskohustuse rakendamisel selliste vahendite abil nagu „Due Diligence Check“, mis pakub küsimustikku, et hinnata ettevõtjate vastavust OECD hoolsuskohustuse suunistele ja pakkuda konkreetseid nõuandeid tavade parandamiseks, ning veebisait „Due Diligence Hub“, mis pakub kohandatud teavet hoolsuskohustuse rakendamiseks. Teine eesmärk on toetada väikesemahulise käsitööndusliku kaevandamise puhul vastutustundlikumat tootmist ja juurdepääsu ametlikele turgudele riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil. Selleks rahastatakse EPRMist konflikti- ja riskipiirkondades elluviidavaid projekte ning selle eesmärk on töötada välja parimad tavad ja arendada koostööd 3TG mineraalide tarneahela osaliste vahel, et tugevdada vastutustundlikke tavasid[29].

Aastate jooksul on EPRM kogunud hoolsuskohustusalaseid teadmisi, pakkunud foorumit paljude sidusrühmade aruteludeks ja kinnitanud, et kohapealsed projektid on andnud lisaväärtust tarneahela eelmise etapi ettevõtjate hoolsuskohustuse toetusele. Eelkõige alates 2021. aastast on saavutatud märgatavalt paremaid tulemusi. Ka partnerlus näib olevat rohkem kooskõlas ELi prioriteetidega.

Edasist parandamist vajavate valdkondade hulka kuulub vajadus laiendada liikmeskonda, mitmekesistada rahastamisallikaid, tõhustada tootjariikide teavitamist, keskenduda rohkem kestlikkusele ning parandada oma tegevuse üle tehtava järelevalve ja selle hindamise suutlikkust. Sidusrühmadega peetud konsultatsioonid tõid esile ka võimaluse hõlbustada kodanikuühiskonna organisatsioonide ning konflikti- ja riskipiirkondade sidusrühmade jaoks EPRMi toetuste taotlemise protsessi, koolitada konflikti- ja riskipiirkondade kohalikke tarneahelas osalejaid täiendavalt hoolsuskohustuse mehhanismide alal, võimaluse korral koos tööstusharu koostöökavadega, ning laiendada sidemeid toetusesaajate ja ettevõtjate vahel.

d. Muud 5. märtsi 2014. aasta ühisteatises kirjeldatud meetmed – toorainediplomaatia

Mis puudutab toorainediplomaatiat ja arengukoostööd väljaspool olemasolevaid programme, nagu näiteks EPRMi, siis on EL viinud ellu suure hulga tegevusi, millega toetatakse partnerriikide kaevandussektori kestlikku arengut. Kaks määrusega hõlmatud materjali – tantaal ja volfram – on kantud ka ELi kriitiliste toormete loetellu ning kuuluvad seega kriitilise toormega seotud ELi ulatuslikumate jõupingutuste kohaldamisalasse. Üks oluline näide selliste jõupingutuste kohta, mis moodustavad osa kriitilise toorme määruse[30] välismõõtmest, on töö Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vaheliste strateegiliste partnerluste sõlmimiseks toormete väärtusahelate valdkonnas.

Sellised partnerlused põhinevad kahepoolsel ja mittesiduval vastastikuse mõistmise memorandumil ning konkreetsete meetmete tegevuskaval, milles tuleb kokku leppida kuue kuu

[29] Ajavahemikul 2017–2020 eraldas EPRM 18 toetust või muud liiki projektitoetust kokku 6 miljonit eurot. Valiti välja kolm täiendavat katseprojekti, mille rakendamist alustati 2022. aasta alguses, ning 2023. aasta suvel algatati veel üks projektikonkurss.

[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.

jooksul pärast vastastikuse mõistmise memorandumi sõlmimist. Nende vastastikuse mõistmise memorandumite põhisammaste eesmärk on edendada keskkonna-, sotsiaalseid ja juhtimisstandardeid ning vastutustundlikke kaevandamistavasid, kaasata vahendeid asjakohase taristu jaoks, suurendada suutlikkust, teha koostööd teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas ning integreerida toorme väärtusahelaid, edendades ettevõtjate kaasamist ja kestlikke investeeringuid.

Praeguseks on EL juba sõlminud partnerlussuhted Argentina, Austraalia, Gröönimaa, Kanada, Kasahstani, Kongo Demokraatliku Vabariigi, Namiibia, Norra, Rwanda, Sambia, Tšiili, Ukraina ja Usbekistaniga ning kavandab uusi partnerlussuhteid, eelkõige teiste Aafrika riikidega.

Strateegiliste partnerluste alane töö täiendab 5. märtsi 2014. aasta ühisteatise ja kriitilise toorme määruse eesmärke, mis käivad käsikäes eesmärgiga edendada toorme vastutustundlikku hankimist. Seda tööd toetavad vajaduse korral ka poliitilised dialoogid, mida EL peab vastutustundlikult hangitud mineraalide väärtusahelate seisukohast oluliste riikidega.

e. Mineraalide vastutustundliku hankimise teabesüsteem (ReMIS)

Kuigi määruses ei ole sätestatud siduvat hoolsuskohustust tarneahela järgmise etapi ettevõtjatele, hindab komisjon nende ettevõtjate poolset hoolsuskohustuse rakendamist (määruse artikli 17 lõige 2). Hindamiseks loob komisjon mineraalide vastutustundliku hankimise teabesüsteemi (ReMIS). See on vabatahtlik veebipõhine vahend, mille abil saavad tarneahela järgmise etapi ettevõtjad avaldada teavet oma hoolsuskohustuse täitmise tavade kohta. ReMIS on tehniliselt valmis kasutuselevõtmiseks ja komisjon töötab praegu välja andmekaitsekokkulepped liimesriikidega. Kuna ReMISi ei ole veel kasutusele võetud, ei olnud käesoleva esimese läbivaatamise käigus võimalik põhjalikult hinnata hoolsuskohustuse täitmist tarneahela järgmise etapi ettevõtjate poolt.

f. Portaal „Due Diligence Ready!“

Komisjon on loonud portaali „Due Diligence Ready!“ spetsiaalselt selleks,[31] et aidata ettevõtjatel hankida mineraale ja metalle vastutustundlikult ning vajaduse korral täita regulatiivseid nõudeid, sealhulgas määrust (EL) 2017/821. Portaal pakub üldist teavet[32] hoolsuskohustuste kohta, samuti abivahendeid,[33] mis hõlbustavad hoolsuskohustusega seotud töövooge. Samuti pakutakse seal veebiseminare ja PowerPoint vormingus koolitusmaterjale,[34] mida saab alla laadida seitsmes keeles (inglise, prantsuse, saksa, itaalia, poola, portugali ja hispaania keeles). Lisaks pakub portaal (salvestatud) koolitusmaterjali, mis põhineb muu hulgas 2023. aasta juunis korraldatud virtuaalsel koolitusel, mis oli mõeldud Euroopa VKEdele ja tööstusliitudele. Selle virtuaalse koolituse eesmärk oli:

- määrata kindlaks ELi määruse kontekst, võttes arvesse selle eesmärke ja kohaldamisala ning hetkeseisu;
- pakkuda VKEdele praktilisi juhiseid hoolsuskohustuse rakendamiseks oma ettevõtetes;

[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

- keskenduda soovitustes Euroopa VKEdele, kes peavad tõenäoliselt rakendama hoolsuskohustust piiratud ressurssidega;
- tuletada ettevõtjatele meelde sektoris olemasolevaid tugivahendeid ja seda, et portaali „Due Diligence Ready!“ eesmärk on koondada need ühte kohta, et need oleksid ettevõtjatele hõlpsasti kättesaadavad. Samuti tuletatakse meelde VKEde nõustamisteenust, mida ettevõtjad saavad küsimuste korral kasutada.

2023. aasta veebruaris hakati pakkuma e-posti põhist tasuta nõustamisteenust,[35] mille kaudu projekti eksperdid selgitavad 3TG mineraale importivatele VKEdele, kuidas määrust rakendada ja juhendavad neid selles tegevuses. See e-posti põhine nõustamine on kättesaadav seitsmes keeles.

Määruse läbivaatamist käsitleva välisuuringu jaoks tehtud uuringud ja küsitletud sidusrühmad juhtisid tähelepanu eelkõige selle pidevalt täiustatava ja ajakohastatava vahendi abil pakutava sihipärase toetuse tähtsusele.

4. Läbivaatamise käigus uuritud lisaelemendid, mis võivad mõjutada määruse tulemuslikkust

Lisaks määruse läbivaatamist käsitlevas artiklis sõnaselgelt sätestatud elementidele uuriti läbivaatamise käigus ka muid küsimusi, mis võivad mõjutada määruse toimimist ja tulemuslikkust. Nende hulka kuuluvad määruse kehtivat kohaldamisala käsitlev hindamine (künniste ja ebaseadusliku kullakaubandusega seotud riskid), hoolsuskohustustega hõlmatud mineraalide ja riskide kohaldamisala ning võimalikud seosed teiste kaevandussektorit käsitlevate ELi õigusaktidega (patareisid ja akusid käsitlev määrus, kriitilise toorme määrus, äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust käsitlev direktiiv).

Impordimahu künnised

Määruse kohaldamisala on üleilmne, st hoolsuskohustus kehtib kõigi 3TG mineraalide (olenemata nende päritolust) importijate suhtes, kelle aastane impordimaht ületab I lisas kehtestatud künniseid. Importijatel, kelle aastane impordimaht jääb allapoole neid künniseid, ei ole määruse kohast õiguslikku kohustust, kuid neil soovitatakse rakendada hoolsuskohustust vabatahtlikult. Lisas kehtestatud künniste eesmärk on tagada, et hõlmatud import moodustab vähemalt 95 % ELi imporditud 3TG mineraalide kogumahust, nii et hoolsuskohustuse nõuded hõlmaksid valdavat osa impordist, vältides samal ajal põhjendamatut halduskoormust VKEdele ja väikeimportijatele.

Kuigi välisuuringus jõutakse järeldusele, et künnistega võidakse tõhusalt saavutada eesmärk vabastada VKEd liigsest halduskoormusest, on sidusrühmad mures, et kehtivate künniste tõttu võivad liidu importijad meetmetest kõrvale hoida. Peale selle on mõni sidusrühm mures, et kehtestatud künnistega jääb välja suure riskiga import, vabastades need importijad hoolsuskohustuse rakendamise nõuetest. See probleem on eriti oluline kulla puhul, võttes

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

arvesse, et allapoole künniseid jäävate väikeste impordimahtude rahaline väärtus võib olla suur, ning asjaolu, et suure riskiga import võib olla seotud ka suhteliselt väikeste impordikogustega.

Neid suundumusi tuleb hoolikalt jälgida. Praegu ei ole siiski selgeid tõendeid kõrvalehoidmise kohta (nt impordi jagamine mitme importija vahel, et jääda allapoole künnist), mis oleks kindlaks tehtud välisuuringus või millest liikmesriikide pädevad asutused oleksid komisjonile teatanud. Komisjon ja liikmesriigid teevad tihedat koostööd, et tagada imporditavade pidev jälgimine. Eelkõige valmistab komisjon ette IT-vahendit, st vastutustundlikult hangitud mineraalide järelevalve vahendit (RMT), mis on veebipõhine platvorm, mis võimaldaks liikmesriikide pädevate asutuste vahel turvaliselt tolliandmeid vahetada.

Arvestades, et seni puuduvad piisavad andmed, jõuti uuringus järeldusele, et on ennatlik kaaluda künniste muutmist või künniste arvutamise metoodika läbivaatamist. Seetõttu keskendutakse rakendamisel liikmesriikide pädevate asutuste vahelise teabevahetuse hõlbustamisele, et suurendada järelevalvesuutlikkust ja saada kvantitatiivset teavet otseste ja kaudsete kaubandusandmete, investeeringute ja kasumijaotuse suundumuste kohta, võimaldades seeläbi põhjalikumalt analüüsida künniste võimalikku mõju tulevikus.

Ebaseaduslik kullakaubandus

Määruses tunnistatakse, et ebaseaduslik kaubandus seob tarbijad kaudselt konfliktidega, mis rikuvad tõsiselt inimõigusi väljaspool ELi. Välisuuringus rõhutatakse, et transiidikeskused osalevad 3TG mineraalide üleilmses tarneahelas, sidudes potentsiaalselt ebaseaduslikult hangitud ja kaubeldava kulla ELi turuga.

Ebaseadusliku kaubanduse probleem on äärmiselt keeruline ja mitmemõõtmeline, eelkõige kulla puhul, arvestades selle omadusi. Hoolsuskohustus on üks rahvusvahelise salakaubaveo vastu võitlemise vahend. Sellega seoses on olemas sellised vahendid nagu hoolsuskohustuse süsteemid ja jälgitavuse mehhanismid, mis aitavad käsitleda ebaseadusliku kaubanduse riske tarneahela eri etappides. Määruse raamistikus ette nähtud vahendite tähtsus ELi suunatud ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemisel võib olla suur. Näiteks piiriüleste transiidiriikide ning muude konflikti- ja riskipiirkondadest pärit mineraalide ja metallide impordikeskuste lisamine konflikti- ja riskipiirkondade nimekirja võiks aidata kaasa sellele, et ostjad saaksid metallide/mineraalide päritolu põhjalikumalt hinnata.

Esemeline kohaldamisala

Määruses on sätestatud hoolsuskohustus nelja mineraali ja metalli suhtes: tina, tantaal, volfram ja kuld. Need valiti määruse vastuvõtmise ajal kolmel põhjusel. Esiteks on 3TG mineraalid need neli mineraali, mida seostatakse kõige sagedamini relvastatud konfliktide ja nendega seotud inimõiguste rikkumistega. Teiseks tugineb määrus OECD hoolsuskohustuse suuniste väljakujunenud põhimõtetele. Kuigi suunised kehtivad põhimõtteliselt kõigi mineraalide suhtes, sisaldavad need kahte täiendust, mis käsitlevad konkreetselt 3TG mineraale, olles kohandatud nimetatud nelja mineraali tarneahela struktuuriga seotud probleemidele. Kolmandaks on määruse kohaldamisala kooskõlas teiste partnerite jõupingutustega – näiteks on USAs samuti kehtestatud konfliktimineraale käsitlevad õigusaktid: 2010. aasta Frank-Doddi Wall Street'i reformi ja tarbijakaitse seaduse (US Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) paragrahv 1502 hõlmab neidsamu nelja toodet, kuigi geograafiline

kohaldamisala on kitsam (kuna see seadus keskendub Kongo Demokraatlikule Vabariigile ja selle naaberriikidele).

Lisaks 3TG mineraalidele võidakse konfliktidega seotud riskidega seostada muid mineraale ja metalle, mis on rohe- ja digipöörde jaoks üliolulised, kuna praegune ja prognoositav nõudlus nende järele on suur ja suuremad maardlad asuvad sotsiaalselt ja/või keskkonnaalaselt ebastabiilsetes piirkondades. Seetõttu on läbivaatamise käigus püütud analüüsida, kas oleks vaja lisada määruse kohaldamisalasse muid mineraale/metalle, et saavutada eesmärk takistada relvastatud rühmituste ja julgeolekujõudude rahastamist ressursirikastes konflikti- ja riskipiirkondades. Konkreetselt on välisuuringus hinnatud koobalti, vase, liitiumi ja nikli tootmisstruktuuri ja nende kokkupuudet 3TG mineraalidega võrreldavate riskidega. Need neli mineraali kuuluvad ELi kriitiliste toormete loetellu, kusjuures vaske, liitiumi ja niklit peetakse ka strateegiliseks toormeks[36]. Seega kuuluvad need kriitilise toorme määruse kohaldamisalasse. Lisaks kuuluvad koobalt, liitium ja nikkel patareisid ja akusid käsitleva määruse kohaldamisalasse ning seega kohaldatakse nende suhtes selles sätestatud hoolsuskohustuse nõudeid.

Koobalt on mitmekülgne metall, mida kasutatakse mitmesugustel eesmärkidel, sealhulgas patareides ja akudes ning lennundus-, kaitse- ja meditsiinisektoris. Kongo Demokraatlik Vabariik varustab üle 70 % maailmaturust. Mineraali kaevandatakse peamiselt suuremahulise vasekaevandamise kõrvalsaadusena riigi lõunaprovintsides Haut-Katangas ja Lualabas, kus ei ole eriti palju valitsusväliseid relvastatud rühmitusi. Hiina kontrollib 70 % koobalti vahesaaduste[37] üleilmsest töötlemisest ja on tugevalt esindatud koobalti kaevandamises, kus 19-st tööstusettevõttest 15 on Hiina huvide kontrolli all, samal ajal kui käsitööndusliku kaevandamise toodangut ostavad samuti enamasti Hiina rafineerimistehased, sealhulgas Huayou Cobalt[38]. Valdavat osa koobaltivarudest kasutatakse patareide ja akude, eriti tarbeelektroonikas, elektrisõidukites ja energiasalvestussüsteemides kasutatavate liitiumioonakude tootmiseks.

Vask on metall, mida kasutatakse laialdaselt elektriseadmetes, ehituses, tööstusseadmetes ja sulamites. Vasetootmises domineerib Tšiili, kus tegutsevad tohutud tööstusettevõtjad, nagu Escondida või Andina kaevandused. Praegu on Peruu, Indoneesia ja Mongoolia avamas uusi kaevandusi,[39] samal ajal kui prognoositakse, et Kongo Demokraatlik Vabariik saab 2026. aastaks suuruselt teiseks vasetootjaks maailmas[40]. Kuna tegemist on primaarmetalliga, on vase kaevandamine sageli seotud koobalti kaevandamisega, nagu näiteks Kongo Demokraatliku Vabariigi ettevõtja Copperbelti puhul. Kuigi vasemaagi kaevandamine toimub enamasti suuremahulise kaevandamise teel, on olemas ka käsitööndusliku vasetootmine, kuna kaevandusettevõtjad vaheldavad sageli vase ja koobalti kaevandamist, sõltuvalt maailmaturu hindadest.

[36] Kriitilised toormed – Euroopa Komisjon (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 ja Eric Lipton, „A Power Struggle Over Cobalt Rattles the Clean Energy Revolution“, *New York Times*, 20. november 2021.
[39] Maailma Majandusfoorum (2022), „Which countries produce the most copper“.
[40] *Reuters* (2023) „Congo could seize Peru's No. 2 copper spot as Andean output slows“.

Liitium on kergmetall, mida kasutatakse liitiumioonakudes, eelkõige elektrisõidukite akudes[41]. Liitiumi kasutatakse ka sulamites, klaasis, keraamikas, määrdeainetes ja ravimites. Seda leidub peamiselt vulkaanilistes kivimites (spodumeen) ja mineraalallikates (soolvesi), kusjuures suurem osa selle toodangust pärineb Austraaliast ja Tšiilist. Maailma liitiumivarud asuvad peamiselt vähestes riikides, sealhulgas Tšiilis, Argentinas ja Boliivias[42]. Kehva kvaliteediga maardlate tõttu nõuab liitiumi kaevandamine suuremahulist mehhaniseeritud kaevandamist, mis muudab selle vähem sobivaks käsitööndusliikuks ja väikesemahuliseks kaevandamiseks. Kuid kuna hiljuti avastati Kongo Demokraatlikus Vabariigis[43] ja Zimbabwes[44] märkimisväärsed leiukohad, on nendes riikides arenemas käsitööndusliik kaevandamissektor.

Nikkel on laialdaselt kasutatav metalliline element, mis on oluline taimede kasvuks ja mida tavaliselt kasutatakse roostevabas terases ja elektriautode akudes. Praegu kaevandatakse niklit tööstuslikult peamiselt Indoneesias, Filipiinidel, Venemaal ja Prantsuse ülemereterritooriumil Uus-Kaledoonias[45]. Filipiinidel ja Indoneesias on täheldatud nikli käsitööndusliikku kaevandamist. Ükski uuring ei viita sellele, et niklist saadud tulu kasutataks süstemaatiliselt relvastatud rühmituste rahastamiseks. Nikli kaevandamine nõuab märkimisväärseid investeeringuid ja mehhaniseeritud protsesse, mis piirab käsitööndusliikku kaevandamist.

Kuigi tarne- ja väärtusahelatega seotud hoolsuskohustus on väga oluline ka muude metallide ja mineraalide puhul, ei ole soovitatav määruse kohaldamisala praeguses etapis laiendada kahel peamisel põhjusel. Esiteks iseloomustavad teisi mineraale/metalle mitmesugused probleemid, mis on seotud tootmisstruktuuri (valdavalt suuremahuline kaevandamine), väärtusahela seoste ja võimalike kaasnevate riskidega. Teiseks kohaldatakse (või hakatakse kohaldama) nende muude mineraalide/metallide suhtes muid õigusakte, eelkõige patareisid ja akusid käsitlevat määrust ning äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust käsitlevat direktiivi (vt jagu allpool). Eelkõige on patareisid ja akusid käsitleva määruse X lisas loetletud riskikategooriad ja rahvusvaheliselt tunnustatud hoolsuskohustuse vahendid, mida kohaldatakse patareisid ja akusid käsitlevas määruses sätestatud hoolsuskohustuse nõuete suhtes ja mis hõlmavad eelkõige koobaltit, niklit, looduslikku grafiiti ja liitiumi. Nende kategooriate hulka kuuluvad inimõigused, näiteks lapstööjõud ja sunniviisiline töö (X lisa punkti 2 alapunkt b). Punkti 4 alapunktis f on konflikti- ja riskipiirkondadest pärit mineraalide vastutustundlikke tarneahelaid käsitlevad OECD hoolsuskohustuse suunised nimetatud ka ühe asjakohase kohaldatava rahvusvaheliselt tunnustatud dokumendina. Seega, kuigi kahe määruse esemeline kohaldamisala ei kattu, on mõlemas õigusaktis sätestatud hoolsuskohustused seotud OECD hoolsuskohustuse suuniste II lisa riskidega.

Uute metallide lisamine määruse kohaldamisalasse võib seega dubleerida teistes liidu õigusaktides sätestatud nõudeid, muuta regulatiivse keskkonna ettevõtjate jaoks keeruliseks ja tekitada segadust mineraalidega seotud hoolsuskohustuse rakendamise viisides. Seetõttu peaks praegu olema esmatähtis jätkata kehtiva määruse rakendamist selle praegusel kujul, pöörates erilist tähelepanu – ka käesoleva määruse ja muude hoolsuskohustust käsitlevate õigusaktide

[41] Maailma Majandusfoorum. 2023. Sellel joonisel on näidatud, millised riigid toodavad kõige rohkem liitiumi.
[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“.

tulevaste läbivaatamiste raames – sellele, kuidas tagada hoolsuskohustust käsitlevate ELi õigusaktide pidev vastastikune täiendavus ja koostoime.

Hõlmatud riskid

Mis puutub riskidesse, mille suhtes kohaldatakse hoolsuskohustust, hõlmab määrus riske, mis seonduvad relvastatud konfliktide ja nendega seotud inimõiguste rikkumistega kooskõlas OECD hoolsuskohustuse suunistega ja selle II lisaga („Mineraalide kaevandamise, transpordi või kaubandusega seotud rasked rikkumised“). Keskkonnariskid ei kuulu kummagi, ei määruse ega OECD hoolsuskohustuse suuniste kohaldamisalasse. Siiski on olemas tuvastatavad seosed kaevandamise keskkonnamõju ja relvastatud konfliktide vahel. Ühest küljest võib riiklike ja mitteriiklike relvastatud rühmituste sekkumine kaevandamistegevusse avaldada negatiivset keskkonnamõju. Teisest küljest võivad konfliktid tekkida 3TG mineraalidega seotud tegevusest tingitud keskkonnaseisundi halvenemisest, sealhulgas sellistest probleemidest nagu elanikkonna ümberasustamine, mulla degradeerumine, piiratud juurdepääs toidule ja vee kättesaadavuse vähenemine.

Sellised seosed keskkonna ja konfliktide vahel võivad olla olulised määruse tulemuslikkuse seisukohalt, kuna keskkonnaalane hoolsuskohustus võib aidata kaasa määruse ühe põhieesmärgi saavutamisele, milleks on 3TG mineraalidega kauplemise ja relvastatud konfliktide lahtisidumine. Samal ajal äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust käsitlev direktiiv (kui see jõustub) juba laiendab hoolsuskohustust ka keskkonnaaspektidele. Seetõttu peavad paljud ELi ettevõtjad rakendama keskkonnaalast hoolsuskohustust terves mineraalide tarneahelas. Lisaks põhineb määrus praegu OECD hoolsuskohustuse suunistel. Seetõttu võib keskkonnaalase hoolsuskohustuse lisamine määrusesse (mida praegu OECD hoolsuskohustuse suunised ei hõlma) muuta regulatiivse keskkonna majandustegevuses osalejate jaoks keerulisemaks ja (arvestades teisi liidu õigusakte) tekitada segadust mineraalidega seotud hoolsuskohustuse rakendamise viiside osas. Seetõttu peaks praegu olema esmatähtis jätkata kehtiva määruse rakendamist.

Kooskõla määruse ja muude ELi õigusaktide vahel

Määrus on esimene tarneahelaga seotud hoolsuskohustusele keskenduv ELi õigusakt. Pärast määruse jõustumist on välja töötatud mitu seadusandlikku algatust, mis võivad olla eri määral seotud määruse eesmärgi, kohaldamisala ja suunitlusega. Alljärgnevas tabelis võrreldakse määruse geograafilist, esemelist ja isikulist kohaldamisala, hoolsuskohustusi, süsteemide tunnustamise ülesannet ja vastutust äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust käsitleva direktiivi, patareisid ja akusid käsitleva määruse, kestlike toodete ökodisainінõuete sätestamise raamistikku kehtestava määruse, kriitilise toorme määruse ja määrusega, millega keelatakse sunniviisilise töö tulemusena valminud tooted liidu turul (sunniviisilise töö määrus).

Oluline ühine element on geograafiline kohaldamisala, kuna kõik need õigusaktid on potentsiaalselt üleilmsed (olenemata sellest, et määrus keskendub konkreetselt konflikti- ja riskipiirkondadele). Mis puutub esemelisse kohaldamisalasse, siis patareisid ja akusid käsitlev määrus, nagu ka käesolev määrus, kehtib piiratud arvul toodete/mineraalide suhtes, kuid need kaks määrust ei kattu. Kriitilise toorme määruse II lisas on tantaal ja volfram määratletud kriitilise toormena. Teised õigusaktid, eelkõige äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust

käsitlev direktiiv, ei määra kindlaks piiratud esemelist kohaldamisala, vaid neid kohaldatakse pigem horisontaalselt. Mis puutub isikulisse kohaldamisalasse, st ettevõtjatesse, kelle suhtes nõudeid kohaldatakse, siis horisontaalsed vahendid, nagu äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust käsitlev direktiiv, kehtivad suurettevõtjate suhtes, samal ajal kui määruse nõuete kohaldamisalasse kuuluvad üksused on määratletud selle konkreetse esemelise rõhuasetuse ja impordimahu künniste alusel (mis tähendab ka VKEdele võimaldatavat spetsiaalset paindlikkust, kuid ei välista neid sõnaselgelt kohaldamisalast).

Hoolsuskohustuse nõuetega seoses kasutatakse määruses sihipärast lähenemisviisi (st nõutakse hoolsuskohustuse rakendamist, tagamaks, et tarneahela osalised ei rahastaks relvastatud konflikte ja sellega seotud inimõiguste rikkumisi), mis on kooskõlas OECD hoolsuskohustuse suunistega. Äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust käsitleva direktiivi ning patareisid ja akusid käsitleva määruse hoolsuskohustuse nõuded on ulatuslikumad, kuna need hõlmavad ka keskkonnaküsimusi ning sotsiaalseid ja inimõigustega seotud riske laiemalt. Kriitilise toorme määrus, määrus, millega kehtestatakse kestlike toodete ökodisaininõuete sätestamise raamistik, ja sunniviisilise töö määrus ei kehtesta hoolsuskohustusi.

Süsteemide tunnustamisega seoses nähakse määruse, kriitilise toorme määruse ning patareisid ja akusid käsitleva määrusega see võimalus ette. Süsteemid, mida praegu määruse raames hinnatakse (vrdl III osa 3. jao punkt a), hõlmavad konkreetselt 3TG mineraale.

Tabel 5. Määruse ja muude asjakohaste seadusandlike algatuste võrdlus

	Määrus	**Äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust käsitlev direktiiv**	**Patareisid ja akusid käsitlev määrus**	**Määrus, millega kehtestatakse kestlike toodete ökodisaininõuete sätestamise raamistik**	**Kriitilise toorme määrus**	**Sunniviisilise töö määrus**
Geograafiline kohaldamisala	Üleilmne keskendumisega konflikti- ja riskipiirkondadele	Üleilmne	Üleilmne mõningase keskendumisega konflikti- ja riskipiirkondadele	Üleilmne	Üleilmne	Üleilmne
Esemeline kohaldamisala	3TG mineraalid	Horisontaalne	Koobalt, liitium, nikkel, looduslik grafiit	Laiahaardeline koos mõningate tootepiirangutega	Kriitilise toorme määruse II lisas loetletud 34 kriitilist tooret, sealhulgas tantaal ja volfram	Horisontaalne
Isikuline kohaldamisala	3TG mineraalide importijad vastavalt kehtestatud künnistele	Ettevõtjad > 1 000 töötajat ja aastakäive > 450 miljonit eurot	Hoolsuskohustused: ettevõtjad, kes lasevad patareisid ja akusid ELi turule või võtavad need seal kasutusele ja	Kõik ettevõtjad, kusjuures väike- ja mikroettevõtjad on vabastatud müümata jäänud	Ei kohaldata	Horisontaalne

			kelle aastakäive on vähemalt 40 miljonit eurot	tarbekaupade hävitamise kohustusest		
Hoolsuskohustused	Konfliktide ja nendega seotud inimõiguste rikkumistega seotud riskid ning nende kahjulik mõju	Inimõigused ja keskkond	Sotsiaalvaldkond, inimõigused ja keskkond	Ei kohaldata	Ei kohaldata	Ei kohaldata
Süsteemide tunnustamine	Jah	Ei	Jah (metoodikat ei ole veel kindlaks määratud)	Ei kohaldata	Jah	Ei kohaldata
Kohustused	Liikmesriigid määravad kindlaks rikkumiste suhtes kohaldatavad õigusnormid	Liikmesriigid määravad kindlaks halduskaristused nõuete täitmata jätmise eest ja tsiviilvastutuse õiguste omajatele tekitatud kahju korral	Liikmesriigid määravad kindlaks karistused nõuete täitmata jätmise eest; viimase abinõuna patareide ja akude müügi piiramine	Liikmesriigid määravad kindlaks karistused	Ei kohaldata	Toodete turukeeld; liikmesriigid määravad kindlaks karistused keelu rikkumise eest

Kokkuvõttes nõuab määrus ühest küljest hoolsuskohustuse rakendamist üsna väheste mineraalide ja metallide ning konkreetsete riskide suhtes. Teisest küljest laiendavad mõned hiljuti vastu võetud ELi õigusraamistikud juba praegu (või peagi) hoolsuskohustust kogu väärtusahelale, et käsitleda mitmesuguseid tooteid ja sotsiaal-majanduslikke, töötajate ohutuse ja keskkonnaküsimusi ning aidata seeläbi tagada turvalised ja kestlikud kriitiliste mineraalide tarne- ja väärtusahelad ELis ja mujal. Mõnel neist õigusaktidest on määrusega osaline koostoime nii oma esemelise ja isikulise kohaldamisala kui ka nõuete poolest. Praeguse kohaldamisala puhul on koostoime siiski piiratud, sageli täiendav ega tundu kujutavat endast olulist regulatiivset lisakoormust mineraalidega seotud hoolsuskohustuse täitmisele ELi õigusraamistiku raames.

IV. KOKKUVÕTE

Kuna määruses sätestatud hoolsuskohustuse rakendamise nõuete kohaldamisest on möödunud vaid kaks aastat, on see esimene kohustuslik läbivaatamine tehtud määruse rakendamise väga varajases etapis. Määruse ja kaasnevate meetmete erinevate aspektide täielikul kasutuselevõtul, rakendamisel ja täitmise tagamisel on esinenud mõningaid lisaviivitusi, mis on tingitud näiteks Covid-19 pandeemiast ja muudest rakendusprobleemidest, millega tegeletakse pidevalt kõigi asjaomaste sidusrühmadega konsulteerides. Seetõttu ei esitata selles esimeses läbivaatamisaruandes lõplikke järeldusi paljude uuritud aspektide kohta. Sellegipoolest annab see kasulikke andmeid määruse toimimise ja tulemuslikkuse kohta ning määrab kindlaks valdkonnad, mida tuleb järgmiste läbivaatamiste käigus uuesti hinnata.

Peamised järeldused

Seoses määruse mõjuga kohapeal kolmandates 3TG mineraalide tootjariikides ja eelkõige konflikti- ja riskipiirkondades tuvastati välisuuringu käigus kohalike sidusrühmade seas piiratud mõju, mida saaks otseselt seostada määrusega. Kuna määruses on sätestatud siduvad hoolsuskohustuse nõuded ELi impordile, on vaja rohkem aega ja andmeid, et tarneahela eelmises etapis oleks võimalik eristada määruse mõju kolmandates riikides ulatuslikumatest üleilmsetest jõupingutustest mineraalide tarneahelate hoolsuskohustuse edendamiseks. Võttes arvesse suurenenud rahvusvahelisi jõupingutusi seoses 3TG mineraalidega seotud hoolsuskohustusega, on tootjariikides avalduvat mõju endiselt keeruline seostada konkreetselt määrusega. Sellegipoolest on julgustav, et mitmes uuritud kolmandas riigis teevad paljud 3TG mineraalide sektoris tegutsejad ulatuslikumaid rahvusvahelisi jõupingutusi, et edendada OECD nõuetele vastava hoolsuskohustuse täitmist kooskõlas määruse eesmärkidega.

ELis on liikmesriigid teinud määruse rakendamisel edusamme. Enamikus liikmesriikides on määratud liikmesriikide pädevad asutused ja on tehtud määruse kohaldamisalasse kuuluvate liidu importijate esimesed nõuetele vastavuse järelkontrollid. Sellegipoolest seisavad liikmesriikide pädevad asutused endiselt silmitsi probleemidega, eelkõige seoses läbipaistvusega ja juurdepääsuga asjakohasele hoolsuskohustust käsitlevale teabele. Kuigi sõltumatu kolmanda osapoole auditid on hoolsuskohustuse nõuete oluline osa, teatasid nii ettevõtjad kui ka liikmesriikide pädevad asutused, et kvalifitseeritud audiitorite puudus on määruse rakendamise suur probleem. Lisaks leiti läbivaatamise käigus, et liikmesriikide pädevate asutuste suutlikkus ja ressursid on erinevad, mis viitab vajadusele parandada

nendevahelist koostööd ja teabevahetust veelgi, eelkõige selleks, et tagada määruse ühtne rakendamine ja vältida nõuetest kõrvalehoidmise katseid.

Seoses määruse järgimise ja sellega kaasnevate vahendite maksumusega kinnitab läbivaatamine, et hoolsuskohustuse süsteemid võivad toetada nõuete täitmist ja neid peetakse üldiselt taskukohaseks vahendiks. Süsteemide rolli tuleb siiski pidevalt täpsustada, et vältida liigset toetumist süsteemidele, sest ettevõtjad jäävad individuaalselt vastutama määruse järgimise eest, sõltumata sellest, kas nad osalevad sellistes süsteemides või mitte (sealhulgas juhul, kui komisjon on süsteemi tunnustanud). Konflikti- ja riskipiirkondade nimekiri, mida koostatakse ja ajakohastatakse välisekspertide arvamuste põhjal, on kasulik vahend, mida ettevõtjad ja liikmesriikide pädevad asutused kasutavad regulaarselt. Komisjon peaks pidevalt kaaluma selle nimekirja aluseks oleva metoodika konkreetset täiustamist. Läbivaatamine kinnitas, et lisaväärtust annavad muud vahendid, nagu EPRM või strateegilised partnerlused toormete valdkonnas, mis täiendavad määruse eesmärke, lisades rahvusvahelise koostöö mõõtme ja kaasates kolmandaid partnerriike.

Uuriti ka määruse kohaldamisala ja sellega seotud küsimusi, mis võivad mõjutada määruse toimimist ja tulemuslikkust lisaks määruses sätestatule. Hindamisest nähtus, et esemelise kohaldamisala laiendamine (võimalik kaasata uusi mineraale või metalle ja eelkõige koobaltit) või riskide ulatuse laiendamine (võimalik kaasata uusi riske, näiteks keskkonnariske) tuleneb suures osas juba teistest hilisematest ELi õigusaktidest, eelkõige äriühingute kestlikkusalast hoolsuskohustust käsitlevast direktiivist ja patareisid ja akusid käsitlevast määrusest. Kuna mitmed nendes hiljutistes õigusaktides sisalduvad nõuded ei ole veel jõustunud, on ennatlik teha otsustavaid järeldusi nende koostoime kohta määrusega, mis sõltub lõppkokkuvõttes sellest, kuidas neid teisi algatusi rakendatakse. Seetõttu ei ole praegu võimalik järeldada, et määruse toimimise parandamiseks oleks vaja teha muudatusi või hinnata täielikult, kas muud õigusaktid täiendavad piisavalt määruse tulemuslikkust või mitte.

Tulevikuväljavaated

Eespool öeldut silmas pidades tuleb käesolevas esimeses läbivaatamises esile see, et EL peab tõhustama oma tegevust ja teadlikkuse suurendamist seoses määruse ja selle eesmärkidega. See võiks seisneda jõupingutuste suurendamises määrust käsitleva teabe edastamiseks kohapeal ja asjaomastele peamistele sidusrühmadele ning asjakohaste arenguprojektide toetamises. ELi delegatsioonid võiksid olla peamiseks partneriks ja vahendajaks kohalike asjaosalistega suhtlemisel.

Lisaks sellele võib komisjon põhjalikumalt uurida, kuidas ühtlustada määruse täitmise tagamist liikmesriikide pädevate asutuste poolt. Kuigi komisjon töötab juba mitme vahendi kallal, nagu tolliandmete vahetamise platvorm või regulaarne teabevahetus 3TG eksperdirühma koosolekute kaudu, tuleks jätkata selgituste või suuniste andmist ja hõlbustada piiriülest koostööd liikmesriikide pädevate asutuste vahel, et lahendada mineraalide vastutustundliku hankimise ja määruse järgimisega seotud probleeme.

Oluline on esimese läbivaatamise peamine järeldus, et määruse mõju ei tohiks hinnata eraldi. Kõnealune määrus on osa laiemast meetmete ökosüsteemist, mille eesmärk on edendada 3TG mineraalide vastutustundlikku hankimist, vältides konfliktidele ja inimõiguste rasketele rikkumistele kaasaaitamist. Sellega seoses kajastas käesolev läbivaatamine esimesi positiivseid

suundumusi nii kolmandates riikides kui ka ELis, eelkõige märke hoolsuskohustuse rakendamise suurenemisest ning OECD hoolsuskohustuse suuniste paremast mõistmisest, rakendamisest ja levitamisest laiemalt. Sellist hoolsuskohustuse ulatuslikumat rakendamist rahvusvaheliselt 3TG mineraalide sektoris ja mujal tuleb toetada ning veelgi tõhustada. ELi poliitikat on vaja tõhusalt rakendada. Samal ajal on ELil oluline osa edasiste rahvusvaheliste jõupingutuste toetamisel, eeskujuks olemisel ning kõigi asjaomaste sidusrühmade, kolmandate riikide ja rahvusvaheliste foorumite kaasamisel.