COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.9.2024
COM(2024) 415 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação do funcionamento e da eficácia do Regulamento (UE) 2017/821 (Regulamento relativo aos minerais provenientes de zonas de conflito) nos termos do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2017/821

I. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente relatório consiste em apresentar as conclusões da Comissão Europeia (a seguir designada por «Comissão») sobre o primeiro reexame do funcionamento e da eficácia do *Regulamento (UE) 2017/821 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2017, que estabelece as obrigações referentes ao dever de diligência na cadeia de aprovisionamento que incumbe aos importadores da União de estanho, de tântalo e de tungsténio, dos seus minérios, e de ouro, provenientes de zonas de conflito e de alto risco*[1] («regulamento»). O regulamento entrou em vigor em 8 de junho de 2017. Os seus requisitos operacionais em matéria de dever de diligência aplicam-se aos importadores da União de estanho, tungsténio, tântalo e ouro (ou «3TG», do inglês *tin*, *tungsten*, *tantalum* e *gold*) desde 1 de janeiro de 2021. Especificamente, o regulamento estabelece um sistema da União para o dever de diligência na cadeia de aprovisionamento, a fim de reduzir as oportunidades dos grupos armados e as forças de segurança para beneficiarem do comércio de 3TG, impedindo o financiamento desses grupos armados e forças de segurança em zonas ricas em recursos e evitando graves violações dos direitos humanos conexas. As obrigações referentes ao dever de diligência dos importadores da União estão em consonância com o Guia da OCDE sobre o dever de diligência destinado às cadeias de aprovisionamento responsáveis no que respeita ao aprovisionamento em minerais provenientes de zonas de conflito ou de alto risco (Guia da OCDE sobre o DD) e integram o quadro de cinco etapas para o dever de diligência baseado no risco estabelecido nesse mesmo guia[2]. O regulamento destina-se a garantir transparência e a segurança no que diz respeito às práticas de aprovisionamento dos importadores da União de 3TG e das fundições e das refinarias que se abastecem em zonas de conflito ou de alto risco (ZCAR). As autoridades competentes dos Estados-Membros são responsáveis pela aplicação uniforme do regulamento e pela realização de controlos de conformidade *ex post* em relação aos importadores da União.

Nos termos do artigo 17.º, n.º 2, a Comissão reexamina o funcionamento e a eficácia do regulamento até 2023 e, em seguida, de três em três anos. Mais concretamente, o reexame deve

> «ter em conta **o impacto do presente regulamento no terreno**, inclusive no que se refere à promoção e aos custos de um aprovisionamento responsável em minerais abrangidos pelo seu âmbito de aplicação provenientes de zonas de conflito e de alto risco, bem como **nos operadores económicos da União**, nomeadamente as PME, e **as medidas** delineadas na Comunicação Conjunta de 5 de março de 2014. A Comissão debate o **relatório de avaliação** com o Parlamento Europeu e com o Conselho. O reexame deve incluir uma avaliação independente do número total de operadores económicos a jusante na União que têm estanho, tântalo, tungsténio ou ouro na sua cadeia de aprovisionamento e que aplicam regimes de dever de diligência. O reexame deve avaliar a **adequação e a aplicação desses regimes de dever de diligência** e o impacto do sistema da União no terreno, bem como **a necessidade de medidas vinculativas adicionais** para assegurar um efeito de alavanca suficiente do mercado total da União na cadeia de abastecimento mundial responsável de minerais.»

[1] JO L 130 de 19.5.2017, p. 1.
[2] OCDE (2016), Guia da OCDE sobre o dever de diligência destinado às cadeias de aprovisionamento responsáveis no que respeita ao aprovisionamento em minerais provenientes de zonas de conflito ou de alto risco: terceira edição, Edições OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en

Para além dos requisitos explicitamente estabelecidos no artigo 17.º, a Comissão identificou e examinou outros elementos relacionados com a cobertura e o âmbito de aplicação do regulamento, que podem ter impacto no funcionamento e na eficácia do regulamento. O presente relatório satisfaz este requisito de reexame do regulamento pela Comissão. Resume as conclusões do estudo de reexame e destaca os principais domínios prioritários que a Comissão poderia apoiar continuamente e, eventualmente, avaliar mais aprofundadamente no contexto dos próximos reexames.

II. PRIMEIRO REEXAME — ÂMBITO DE APLICAÇÃO E METODOLOGIA

O presente relatório analisa a eficácia e o funcionamento do regulamento em várias dimensões: (1) o impacto nos países produtores[3], principalmente no que toca à atenuação dos riscos de efeitos negativos importantes que podem estar associados à extração, ao tratamento e à exportação de minerais provenientes de zonas de conflito e de alto risco, (2) o impacto nos operadores económicos da UE, incluindo nas pequenas e médias empresas (PME), (3) a avaliação de medidas de acompanhamento, como o reconhecimento dos regimes de dever de diligência na cadeia de aprovisionamento, e o impacto da lista indicativa e não exaustiva de ZCAR fornecida pelos peritos externos a que a Comissão recorreu nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do regulamento (a seguir designada por «lista de ZCAR»)[4] e (4) considerações adicionais, nomeadamente sobre o âmbito de aplicação material do regulamento, o papel dos limiares de volume de importação e as interligações com outras iniciativas legislativas que abrangem o setor extrativo.

O presente relatório foi apoiado por um estudo externo, por contributos das autoridades competentes dos Estados-Membros através dos seus relatórios anuais sobre a aplicação do regulamento[5] e por consultas da Comissão junto de um vasto leque de partes interessadas. As conclusões do estudo externo baseiam-se em métodos mistos que consistem numa extensa análise da literatura, na análise de dados secundários, em investigação no terreno[6], em investigação documental e em entrevistas e seminários com as partes interessadas pertinentes, incluindo as autoridades competentes dos Estados-Membros, os operadores europeus a montante e a jusante, os titulares de regimes de dever de diligência, os mineiros, os comerciantes locais, a sociedade civil e outras partes interessadas. A investigação subjacente ao relatório abrange o período até ao primeiro semestre de 2023.

III. REEXAME DO FUNCIONAMENTO E DA EFICÁCIA DO REGULAMENTO

1. Impactos no terreno nos países produtores de 3TG

[3]Por «países produtores», entende-se os países em que tem lugar a extração de minerais e minérios 3TG.

[4] A lista de ZCAR fornecida pelos peritos externos e as informações fornecidas no sítio Web específico para esta lista não representam uma posição oficial da Comissão Europeia ou da UE quanto ao facto de uma região ou zona específica ser ou não uma ZCAR, na aceção do artigo 2.º, alínea f), do Regulamento (UE) 2017/821.

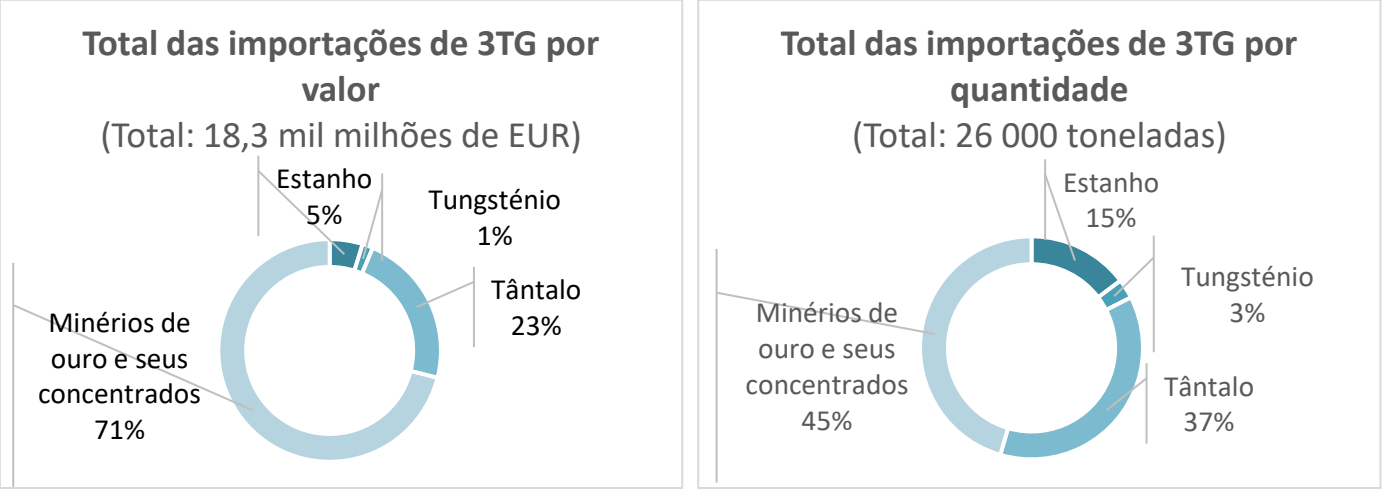
[5]Artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento.

[6]Foram realizados estudos de caso no terreno na Colômbia e na República Democrática do Congo (RDC). Ambos os países constam da lista de ZCAR e são intervenientes fundamentais no mercado de 3TG, produzindo ativamente cada um dos minerais/metais, a escalas variáveis.

Em 2023, a UE importou 3TG (na aceção do anexo I do regulamento, ou seja, metais e minerais que os contêm) num valor de 18,3 mil milhões de euros. A maioria das importações em termos de valor consistiu em minérios de ouro e seus concentrados (71 %), seguidos do tântalo (23 %), do estanho (5 %) e do tungsténio (1 %).

Em termos de quantidades, as importações totais ascenderam a 26 000 toneladas, das quais 45 % eram minérios de ouro e seus concentrados, 37 % de tântalo, 15 % de estanho e 3 % de tungsténio (incluindo os minerais que contêm estes metais).

Figura 1 — Importações de 3TG para a UE-27 em 2023



Fonte: ESTAT Comext
Nota: com base em códigos NC de 8 dígitos, em conformidade com o anexo I do regulamento

Como se pode ver no quadro 1 *infra*, apenas uma parte residual das importações diretas de 3TG provém de países com zonas incluídas na lista de ZCAR.

Quadro 1 — Origem das importações de 3TG para a UE em 2023

Produto	Total das importações da UE (em milhares de EUR)	Importações provenientes de ZCAR (em milhares de EUR)	Importações diretas de ZCAR (%)	Países com regiões incluídas na lista de ZCAR	Cinco principais países de origem sem ZCAR
Estanho	875 963	12 808	1,46 %	Índia, República Democrática do Congo, Turquia, Afeganistão, Venezuela, Paquistão, Ucrânia, Zimbabué, Nigéria, Filipinas, Egito, Colômbia, Burundi	Suíça, África do Sul, Reino Unido, Equador, Canadá
Tungsténio	282 892	2 929	1,04 %	Índia, Turquia, Filipinas, Egito, Ucrânia, Paquistão	Coreia do Sul, Japão, China, EUA, África do Sul
Tântalo	4 136 535	1 616	0,04 %	Venezuela, Índia, Ucrânia, Turquia, Filipinas, Colômbia, Nigéria, Moçambique	Indonésia, Brasil, China, Peru, Bolívia
Minérios de ouro e seus concentrados	12 992 874	628 175	4,83 %	Índia, República Democrática do Congo, Turquia, Afeganistão,	China, EUA, Vietname, Coreia do Sul, Canadá

				Venezuela, Paquistão, Ucrânia, Zimbabué, Nigéria, Filipinas, Egito, Colômbia, Burundi	

Fonte: ESTAT Comext
Nota: Com base em códigos NC de 8 dígitos, em conformidade com o anexo I do regulamento

Para analisar os impactos do regulamento no terreno nos países produtores de 3TG, colocando a tónica nas ZCAR, a República Democrática do Congo (RDC) (regiões de Kinshasa e Kindu) e a Colômbia (regiões de Bogotá e Medellín) foram selecionadas para uma avaliação no terreno e aprofundada. Estes dois países foram selecionados a fim de alcançar um equilíbrio entre pertinência, viabilidade e representação geográfica, assegurando simultaneamente a cobertura dos quatro minerais/metais abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento.

O estudo externo analisou ainda, através de investigação documental, os impactos em zonas incluídas na lista de ZCAR situadas em África, na América Latina e na Ásia — especificamente no Burquina Fasso, no Burundi, na Nigéria, no Sudão do Sul, na Venezuela, na Índia e em Mianmar/Birmânia. Por último, com vista a proporcionar uma visão mais holística dos impactos globais do regulamento, a avaliação documental abrangeu igualmente importantes países de trânsito de 3TG, a saber, o Ruanda e os Emirados Árabes Unidos (EAU).

A seleção destes países específicos para uma avaliação aprofundada e documental não resulta de uma comparação com outros países que também têm ZCAR incluídas na lista.

a. Investigação no terreno na **RDC**

Desde o surgimento do conceito, há mais de duas décadas, a RDC tem desempenhado um papel central no que toca aos «minerais de conflito», devido às suas grandes reservas de 3TG e aos riscos bem documentados associados a conflitos armados e a graves violações dos direitos humanos ao longo das cadeias de aprovisionamento de 3TG. Toda a RDC está incluída na lista de ZCAR[7]. A prevalência da mineração artesanal em pequena escala (ou «ASM», do inglês *artisanal small-scale mining*) coloca desafios fundamentais, como o facto de, muitas vezes, as cooperativas estarem insatisfatoriamente formalizadas e expostas a riscos e abusos significativos sob a forma de trabalho forçado, exploração por grupos armados (suborno, branqueamento de capitais) e deturpação fraudulenta da origem dos minerais. Estes riscos são frequentemente designados por riscos do «Guia da OCDE sobre o DD — Anexo II»[8]. Especificamente, no caso do ouro proveniente da mineração artesanal, não existe atualmente qualquer programa de rastreabilidade em larga escala, o que dificulta o exercício do dever de diligência a montante e o aprovisionamento responsável, por parte do mercado europeu, em ouro certificado.

Quadro 2 — Exportações de 3TG da RDC em 2022

[7]Ver secção III. 3.b.
[8]Os riscos do anexo II são definidos no Guia da OCDE sobre o Dever de Diligência e são reconhecidos como efeitos negativos importantes que podem estar associados à extração, à comercialização, ao tratamento e à exportação de minerais provenientes de ZCAR. O anexo II inclui: qualquer forma de tortura ou de tratamento cruel, desumano e degradante; qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório; as piores formas de trabalho infantil; outros abusos e violações graves dos direitos humanos, tais como a violência sexual generalizada; crimes de guerra ou outras violações graves do direito internacional humanitário, crimes contra a humanidade ou genocídio.

Produto	Total das exportações (em milhares de EUR)	Principais países importadores	Quota da UE
Estanho	19 533	China, Emirados Árabes Unidos	0 %
Tungsténio	3 162	Emirados Árabes Unidos, Tailândia, Malásia, Hong Kong, UE	3 %
Tântalo	38 154	Hong Kong, Emirados Árabes Unidos, China, Tailândia, UE	7 %
Minérios de ouro e seus concentrados	685 084	África do Sul, Emirados Árabes Unidos, Burundi, Ruanda, Uganda	0 %

Fonte: Base de dados Comtrade das Nações Unidas
Notas: com base nos códigos SH6, em conformidade com o anexo I do regulamento

O estudo identificou alguns impactos positivos — embora não diretamente imputáveis ao regulamento —, em termos de maior sensibilização e adoção das práticas em matéria de dever de diligência, incluindo o Guia da OCDE sobre o DD, no qual o regulamento se baseia. No entanto, os resultados da investigação no terreno mostram também que a RDC regista um nível geralmente baixo de sensibilização específica para o regulamento, de que decorre uma falta de impacto direto demonstrável. Todavia, o conhecimento do quadro de cinco etapas da OCDE — em que o regulamento se baseia — é muito mais generalizado. As partes interessadas entrevistadas estavam cientes dos requisitos em matéria de dever de diligência estabelecidos no Guia da OCDE sobre o DD e da necessidade de cumprir a Lei Dodd-Frank[9] dos EUA, que incide especificamente na RDC e nos países vizinhos.

b. Investigação no terreno na **Colômbia**

A Colômbia é membro da OCDE desde 2020[10]. O país possui uma produção significativa de ouro, tendo sido identificadas ligações a riscos do anexo II, como a produção de ouro para patrocinar grupos armados não estatais, o tráfico de droga e a exploração mineira ilegal[11]. Os *departamentos* colombianos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Nariño, Norte de Santander e Valle del Cauca estão incluídos na lista de ZCAR. Em julho de 2022, a Colômbia adotou a Lei n.º 2250, que estabelece a base regulamentar nacional para o dever de diligência para os minerais 3TG (bem como para a prata e a platina). Por outro lado, o Governo colombiano está a empreender várias iniciativas que refletem os objetivos de diferentes aspetos do Guia da OCDE sobre o DD e, por conseguinte, o regulamento, pese embora tais iniciativas não sejam explícita e coerentemente enquadradas como estando relacionadas com o dever de diligência. A formalização da ASM é um exemplo, uma vez que as comunidades mineiras de ASM estão particularmente expostas aos riscos do anexo II. O estudo externo destacou ainda os esforços envidados por grupos como a Alliance for Responsible Mining (ARM) e a Swiss Better Gold Initiative para promover um aprovisionamento responsável no setor colombiano do ouro proveniente de ASM.

[9]A secção 1502 da Lei Dodd-Frank de Reforma de Wall Street e de Proteção dos Consumidores dos EUA, de 2010, exige que as empresas cotadas dos EUA divulguem se utilizam 3TG e, em caso afirmativo, se tais minerais são originários da RDC ou de um país vizinho.
[10]OCDE, «Colômbia».
[11]Frédéric Massé e Philippe Le Billon (2017), *Gold mining in Colombia, post- war crime and the peace agreement with the FARC* [Mineração de ouro na Colômbia, criminalidade pós-guerra e o acordo de paz com as FARC], Third World Thematics.

As partes interessadas consultadas na Colômbia salientaram que os baixos volumes de exportações diretas da Colômbia para a UE impossibilitam a identificação dos custos diretamente associados ao regulamento[12].

Quadro 3 — Exportações de 3TG da Colômbia em 2022

Produto	Total das exportações (em milhares de EUR)	Principais países importadores	Quota da UE
Estanho*	3 621	China, Trindade e Tobago, Equador	0 %
Tungsténio^	25	Peru, Equador, México	0 %
Óxidos e hidróxidos de tungsténio e de estanho	87	UE, Panamá	93 %
Tântalo	5	Argentina	0 %
Minérios de ouro e seus concentrados	2 976 472	EUA, UE, zonas francas, Índia, Emirados Árabes Unidos	16 %

Fonte: Base de dados Comtrade das Nações Unidas
Notas: com base nos códigos SH6, em conformidade com o anexo I do regulamento
* Excluindo os óxidos e hidróxidos de estanho (NC 2825 90 85)
^ Excluindo os óxidos e hidróxidos de tungsténio (NC 2825 90 40)

Os resultados do trabalho no terreno revelaram que existe, na Colômbia, um nível limitado de sensibilização específica para o regulamento, de que decorre uma falta de impacto direto identificável. No entanto, as partes interessadas entrevistadas estavam familiarizadas com o Guia da OCDE sobre o DD, o que é encorajador, tendo em conta que um dos principais objetivos do regulamento é assegurar que os importadores de 3TG da União exercem o dever de diligência de forma coerente com esse guia. Na Colômbia, o conceito de rastreabilidade da cadeia de aprovisionamento foi particularmente assimilado pelos operadores económicos e pelas autoridades públicas do setor do ouro.

c. Estudos de caso documentais

O estudo externo que sustenta o reexame da Comissão chamou a atenção para as seguintes questões nos países selecionados para análise documental.

No **Burquina Faso**, os riscos do anexo II identificados no setor do ouro incluem o suborno, a deturpação fraudulenta, o branqueamento de capitais e o não pagamento de impostos, o apoio direto ou indireto a grupos armados não estatais e o envolvimento das forças de segurança pública. Oito regiões do país constam da lista de ZCAR. Durante as entrevistas realizadas no âmbito deste estudo com as principais partes interessadas do Burquina Fasso, verificou-se um conhecimento limitado da existência do regulamento. Em termos de prioridades de aprovisionamento responsável, a maioria dos entrevistados colocava a tónica na questão da poluição por mercúrio associada à extração de ouro. As entrevistas realizadas apontam para a necessidade de reforçar a divulgação do regulamento, a fim de reforçar o conhecimento do seu objetivo e funcionamento. A Delegação da UE em Uagadugu está a apoiar a mineração artesanal de ouro, nomeadamente no contexto do projeto *Foundations for Peace*.

[12]Entrevista com um perito em ouro da sociedade civil, 24 de abril de 2023.

O **Burundi** está incluído na lista de ZCAR. A formalidade e a legalidade do seu setor mineiro foram negativamente afetadas pela proibição da exportação de ouro imposta aos comerciantes privados em 2019, que poderá ter contribuído para o aumento das exportações ilegais de ouro. De acordo com as partes interessadas consultadas, existe atualmente um número reduzido de empresas estrangeiras a operar no país, principalmente de origem chinesa e russa, e nenhuma delas exporta diretamente para a UE. Além disso, está disponível uma quantidade muito limitada de dados sobre a exploração mineira. O estudo não identificou provas de qualquer impacto direto do regulamento no terreno.

Seis estados federados da **Nigéria** constam da lista de ZCAR. O setor mineiro da Nigéria está atualmente em fase de desenvolvimento, caracterizando-se por uma produção relativamente limitada de minerais de 3TG, com exceção do tântalo, relativamente ao qual a Nigéria representa cerca de 13 % da produção mundial[13]. Ainda assim, a mineração ilegal de ouro e o contrabando constituem importantes riscos do anexo II, em especial nas regiões do noroeste do país (estado de Zamfara). Até à data, o setor mineiro não foi um dos setores prioritários de colaboração no âmbito da parceria da UE com a Nigéria. Consequentemente, não houve, no país, qualquer colaboração direta com base no regulamento. No entanto, o apoio da UE ao quadro de financiamento nacional integrado e o trabalho conexo relacionado com o federalismo orçamental contribuem indiretamente para o desenvolvimento de um quadro para um setor dos minerais sólido (incluindo a formalização do setor e a reforma da geração de receitas).

No **Ruanda**, os principais recursos naturais extraídos são os minerais de 3TG e as pedras preciosas[14]. A jazida de 3T que se estende do leste da RDC até ao Burundi, atravessando o Ruanda, representa 51 % da oferta mundial de tântalo, e o Ruanda contribui, de acordo com as suas próprias estatísticas, para 28 % da produção mundial, principalmente sob a forma de concentrados[15]. Embora nenhuma região do Ruanda conste da lista de ZCAR, o país é importante para a extração e o trânsito de 3TG, sendo que, segundo fontes internacionais, determinados volumes desses minerais poderão ter sido introduzidos clandestinamente através da fronteira com a RDC[16]. Através do projeto *Sustainable Development of the Mining Sector in Rwanda* [Desenvolvimento sustentável do setor mineiro do Ruanda][17], a UE está a apoiar o Ruanda no que toca ao aprovisionamento responsável, à aplicação de normas internacionais de proteção social e ambiental e à realizaçã ode progressos a nível dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Para além deste projeto, não foi possível identificar no Ruanda quaisquer impactos diretamente imputáveis ao regulamento. No entanto, na última década, o Governo ruandês implementou uma série de iniciativas legislativas e aprovou regimes de dever de diligência para as indústrias, a fim de atenuar os riscos negativos associados à exploração

[13]EITI (2022), *Mission critical: Strengthening governance of mineral value chains for the energy transition* [Missão crítica: reforçar a governação das cadeias de valor dos minerais em prol da transição energética]. https://eiti.org/documents/mission-critical, p. 99.

[14]Foram encontrados importantes depósitos de estanho em Rutongo, Musha e Ntunga. Os depósitos de tântalo situam-se principalmente em Rutsiro, Muhanga, Kamonyi, etc. (coleção geológica do RMB). Existe tungsténio em Nyakabingo, Gifurwe e Bugarama. A extração de ouro ocorre principalmente nas províncias setentrionais e ocidentais de Miyove, Nyungwe e Birambo. Mining Africa, https://www.rmb.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=68168&token=bca415628ca0d601bb28468f283b98d21a6986c1.

[15]Barreto *et al*., *Economic Contributions of Artisanal and Small-Scale Mining in Rwanda: Tin, Tantalum and Tungsten* [Contributos económicos da mineração artesanal em pequena escala no Ruanda: estanho, tântalo e tungsténio].

[16] Conselho de Segurança das Nações Unidas, Relatório intercalar do grupo de peritos apresentado em conformidade com o ponto 6 da Resolução 2688 (2023), S/2023/990.

[17]Delegação da União Europeia no Ruanda, «EU and Germany Join Forces to Boost Row's Mining Setor» [A UE e a Alemanha unem forças para impulsionar o setor mineiro do Ruanda], 30 de junho de 2023.

mineira e às operações de transformação. Essas medidas refletem os esforços mais amplos — nos quais o regulamento se insere — para promover o dever de diligência no país.

Oito regiões do **Sudão do Sul** constam da lista de ZCAR. As entrevistas realizadas no país revelaram que o setor do ouro se caracteriza por uma exploração mineira ilegal generalizada e predominantemente realizada por mineiros artesanais não registados. Existe igualmente uma notória falta de transparência no que respeita à propriedade das empresas que operam no setor. No que diz respeito ao regulamento, até à data, não foram identificados no país quaisquer projetos sobre o aprovisionamento responsável ou os minerais de conflito. Além disso, muitas das partes interessadas entrevistadas afirmaram que as prioridades do Governo não parecem incluir o dever de diligência e o aprovisionamento responsável no setor do ouro.

Na **Venezuela**, são vários os riscos associados à extração de ouro e todo o país está incluído na lista de ZCAR. Ademais, a falta de estatísticas oficiais resulta em níveis elevados de opacidade no setor[18]. De acordo com as fontes consultadas, grandes quantidades de ouro venezuelano são alegadamente introduzidas clandestinamente em países vizinhos como a Colômbia, o Brasil, o Suriname e a Guiana. Para além do estudo externo, não foram identificados outros estudos existentes que avaliem o impacto do regulamento na Venezuela. O estudo não conseguiu identificar quaisquer esforços do Governo decorrentes do regulamento com vista a aplicar medidas de dever de diligência ou alterações jurídicas ao código mineiro ou a qualquer outra legislação nacional. Existe um certo nível de conhecimento do regulamento entre os académicos e os investigadores, mas as organizações da sociedade civil e os peritos em exploração mineira contactados não estavam a par dele[19]. Por conseguinte, foi impossível avaliar eventuais impactos no terreno suscetíveis de serem diretamente imputáveis ao regulamento.

A **Índia** é o segundo maior consumidor de ouro (a seguir à China), tendo atingido 774 toneladas em 2022. Devido a uma oferta interna insuficiente, a procura é satisfeita principalmente através de importações, muitas das vezes provenientes dos EAU, o que representa um risco (ver *infra* mais pormenores sobre as preocupações relacionadas com o aprovisionamento responsável dos EAU). Em 2022-2023, a exploração mineira local contribuiu para cerca de 1,5 % da oferta de ouro, ao passo que a reciclagem representou cerca de 14 %[20]. No setor do ouro indiano, o risco mais comummente identificado é o contrabando, associado ao não pagamento de impostos e taxas governamentais e ao branqueamento de capitais. Dois estados — Chatisgar e Jamu e Caxemira — figuram na lista de ZCAR. As conclusões do estudo externo mostram que existe algum conhecimento do regulamento na Índia, em especial em determinadas organizações presentes no país, como o World Gold Council, o Gems and Jewellery Export Promotion Council ou a Indian Bullion and Jewellery Association.

Em **Mianmar/Birmânia**, a indústria do estanho é totalmente controlada por altos funcionários da junta militar, o que torna complexa qualquer avaliação da produção e do comércio. Em 2021, as estimativas revelaram uma produção de cerca de 29 000 toneladas por ano, com reservas superiores a 700 000 toneladas. Isto faz de Mianmar/Birmânia o quarto maior produtor de

[18]Wilson Center, *Exploiting Venezuela's Uncertain Future* [Tirar partido do futuro incerto da Venezuela]. OCDE, *Gold Flows from Venezuela* [Fluxos de ouro provenientes da Venezuela].
[19]Entrevistas realizadas, respetivamente, em 30 de março de 2023 e 5 de abril de 2023.
[20]Indian Gold Policy Centre, *8th Annual Report 2022-2023* [Oitavo relatório anual 2022-2023], 26.

estanho e a terceira maior reserva de estanho a nível mundial[21]. A maior parte da produção do país acaba em refinarias chinesas. A International Tin Association identifica a Yunnan Tin Company, sediada na China, como um dos principais destinatários do estanho de Mianmar/Birmânia. Das 21 divisões administrativas de Mianmar/Birmânia, 15 estão incluídas na lista de ZCAR. As conclusões do estudo externo apontam para um conhecimento negligenciável do regulamento em Mianmar/Birmânia, não tendo sido possível confirmar quaisquer impactos no terreno diretamente imputáveis ao regulamento. A maioria dos entrevistados não abordava explicitamente os requisitos em matéria de dever de diligência, centrando antes os seus esforços em Mianmar/Birmânia na questão da instabilidade política e da violência.

Os **EAU** não são produtores de nenhum dos minerais abrangidos pelo regulamento, mas ocupam um lugar central no comércio e na transformação de ouro. Embora há quarenta anos não constassem sequer da lista dos 100 principais países importadores de ouro, os EAU estão atualmente entre os 10 primeiros, com as importações provenientes de África a registarem um aumento notório[22]. Algumas partes interessadas entrevistadas afirmam que é muito difícil aceder a qualquer tipo de informações sobre o comércio de ouro dos EAU. Existem preocupações generalizadas quanto ao facto de os requisitos em matéria de aprovisionamento responsável se afigurarem fracos, não obstante uma série recente de iniciativas pertinentes. O Ministério da Economia dos EAU anunciou que em janeiro de 2024 entrariam em vigor novos regulamentos em matéria de dever de diligência aplicáveis ao setor do ouro e alinhados com a OCDE. Embora não tenha sido possível identificar nos EUA impactos diretamente imputáveis ao regulamento, e apesar de o país não estar incluído na lista de ZCAR, os EAU desempenham um papel significativo como plataforma de trânsito, em especial no que diz respeito ao ouro. Por conseguinte, o país é importante para o funcionamento e a eficácia do regulamento, bem como para o dever de diligência no setor em geral.

d. Conclusões e recomendações

O regulamento introduz obrigações referentes ao dever de diligência na cadeia de aprovisionamento apenas para os importadores da União de 3TG e, como tal, não produz efeitos jurídicos diretos nas entidades e nos processos de países terceiros. Tendo em conta o que precede, é difícil distinguir os impactos e os custos que o regulamento da UE acarreta para os países terceiros dos resultantes de esforços globais mais vastos para promover o dever de diligência nas cadeias de aprovisionamento de minerais. No entanto, não deixa de ser encorajador o facto de, na maioria dos países terceiros avaliados, muitos intervenientes do setor de 3TG estarem a envidar alguns esforços para aplicar um dever de diligência alinhado com as orientações da OCDE, em consonância com os objetivos do regulamento. Os requisitos do regulamento fazem parte deste ecossistema mais vasto de medidas em matéria de dever de diligência e conduta empresarial responsável, pelo que podem ser considerados um dos instrumentos que contribuem para reforçar o dever de diligência nas cadeias de aprovisionamento de 3TG.

[21] Nicholas Gardiner *et al.*, *Tin mining in Myanmar:Production and potential* [Mineração de estanho em Mianmar/Birmânia: produção e potencial], *Resources Policy*, dezembro de 2015.
[22]Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/PageVittori_DubaiCorruption_final.pdf, 7 de julho de 2020.

O estudo identificou possibilidades de reforço do impacto do regulamento através de um maior envolvimento da UE nos países produtores e de trânsito de 3TG. A eficácia e o funcionamento do regulamento poderiam ser reforçados através de uma maior divulgação, desde logo pelas delegações da UE em países com zonas incluídas na lista de ZCAR. Os grupos de partes interessadas locais revelaram um forte interesse e recetividade em relação ao regulamento. Por conseguinte, sempre que possível, um maior envolvimento das partes interessadas implicadas na produção e no comércio de 3TG em países com ZCAR constitui uma oportunidade importante para reforçar o impacto do regulamento.

2. Impactos sobre os operadores económicos da UE

a. Adoção do dever de diligência pelos operadores económicos da UE, incluindo os operadores a jusante

A avaliação mostra que, aquando da entrada em vigor do regulamento, os importadores da União e os operadores a jusante tinham diferentes níveis de conhecimento do dever de diligência, em função do seu papel na cadeia de aprovisionamento de 3TG e da dimensão da empresa. A participação, desde 2010, em comércio internacional de 3TG abrangido pela Lei Dodd-Frank dos EUA, influenciou fortemente a sensibilização das empresas para os princípios do dever de diligência e a forma de os aplicar.

Muitos importadores da União cujo primeiro contacto com o dever de diligência se fez através do regulamento tomaram conhecimento das suas obrigações através de contactos com as autoridades competentes dos Estados-Membros. Um resultado positivo do estudo foi o facto de, graças aos contactos com as autoridades competentes dos Estados-Membros, as empresas terem vindo a melhorar gradualmente o cumprimento das suas obrigações referentes ao dever de diligência nos termos do regulamento. As autoridades competentes dos Estados-Membros salientam a necessidade de continuar a sensibilizar para os requisitos pormenorizados do regulamento aplicáveis aos operadores. Embora algumas PME tenham relatado dificuldades na realização de verificações externas por terceiros, a maioria dos importadores da União consultados no âmbito dos requisitos em matéria de dever de diligência do regulamento recorre a regimes de dever de diligência nas cadeias de aprovisionamento. Tal sugere que o eventual reconhecimento, pela Comissão, dos regimes que satisfazem os requisitos, facilitaria a conformidade dos importadores com os requisitos pertinentes e moldaria as experiências de muitas empresas no que toca ao regulamento (para mais pormenores, ver a secção «3. Medidas de acompanhamento»).

A adoção do dever de diligência e os níveis de conformidade dos operadores económicos da UE variam consoante os Estados-Membros. As principais deficiências comunicadas dizem respeito à falta de informações sobre as obrigações relacionadas com o sistema de gestão e com a gestão dos riscos, a relatórios de auditoria incompletos, a deficiências em matéria de obrigações de divulgação e comunicação de informações e a incoerências entre os volumes de importação comunicados e os dados aduaneiros. Outro desafio fundamental é a escassez geral de auditores qualificados a nível da UE e a falta de auditorias que cumpram os requisitos pertinentes do regulamento. Os pontos de vista dos entrevistados sobre os custos de conformidade divergiram significativamente. Por um lado, o dever de diligência é cada vez mais uma norma convencional na indústria metalúrgica e mineira, estando o regulamento

alinhado com muitas práticas comerciais correntes. Por outro lado, as empresas explicaram que os encargos administrativos e os custos de auditoria inerentes ao cumprimento podem ser bastante significativos, especialmente para as PME. Estima-se que os custos de uma auditoria variem entre 8 000 EUR e 10 000 EUR, uma despesa significativa para as PME. Ao mesmo tempo, as empresas (e as autoridades competentes dos Estados-Membros, ver *infra*) sugeriram que o eventual reconhecimento de regimes e uma eventual lista de fundições responsáveis reconhecidas pela UE poderiam reduzir significativamente estes custos.

Embora o regulamento apenas estabeleça obrigações referentes ao dever de diligência para os importadores da União que importam os metais e minerais sob essa forma, há indícios de que os operadores económicos a jusante nas cadeias de valor também estão a intensificar os seus esforços em matéria de dever de diligência. Para realizar uma avaliação da adoção do dever de diligência pelas empresas a jusante, a Comissão está a preparar uma ferramenta voluntária em linha para que as empresas a jusante publiquem informações sobre as suas práticas em matéria de dever de diligência. Trata-se do Sistema de Informação sobre Minerais Responsáveis (ou ReMIS, do inglês *Responsible Minerals Information System*), que deverá ser lançado no segundo semestre de 2024 (ver a secção «3. Medidas de acompanhamento»).

b. Aplicação do regulamento pelas autoridades competentes dos Estados-Membros

O regulamento exige que as autoridades competentes dos Estados-Membros realizem controlos de conformidade *ex post* apropriados dos operadores económicos. A análise efetuada para o presente reexame revelou que as autoridades competentes dos Estados-Membros diferem em termos de capacidades, recursos afetados e conhecimentos especializados em matéria de matérias-primas, processos industriais e auditoria. Consequentemente, as suas capacidades para realizar e dar seguimento aos controlos *ex post* divergem. De um modo geral, na sequência daquela que foi apenas a primeira ronda de controlos anuais de conformidade *ex post*, as conclusões das autoridades competentes dos Estados-Membros são limitadas. Vários Estados-Membros salientaram que é necessário mais tempo para obter informações sobre os padrões de importação e potenciais evasões, bem como para obter uma imagem mais clara com base em dados pertinentes.

Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do regulamento, até 30 de junho de cada ano, os Estados-Membros apresentam à Comissão um relatório sobre a aplicação do regulamento. Assim, as mais recentes conclusões dos relatórios das autoridades competentes dos Estados-Membros incluídas no presente reexame datam de 30 de junho de 2023 e abrangem controlos efetuados em 2022. Cumpre salientar que, na sequência daquela que foi apenas a primeira ronda de controlos anuais de conformidade *ex post*, as conclusões das autoridades competentes dos Estados-Membros são limitadas.

As informações apresentadas à Comissão através dos relatórios anuais de execução das autoridades competentes dos Estados-Membros confirmam que, em 2021, estas autoridades deram início à divulgação, a sessões de sensibilização para os operadores e a preparativos para os controlos *ex post*. Cada vez mais autoridades competentes dos Estados-Membros começaram a realizar controlos de conformidade *ex post* em 2022, muitos dos quais com conclusão prevista

para 2023. No total, até 30 de junho de 2023, a Comissão tinha recebido relatórios de execução de 22 dos 27 Estados-Membros.

Desses 22 Estados-Membros, 12 já tinham planeado ou começado a realizar controlos *ex post*: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chéquia, Chipre, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França (controlos-piloto), Luxemburgo e Malta. Na Polónia, os controlos *ex post* não tinham tido início, pois não tinha ainda sido estabelecida a respetiva base legislativa na legislação nacional polaca[23]. Portugal anunciou que daria início aos controlos *ex post* no segundo semestre de 2023. Não tinham sido realizados controlos *ex post* noutros Estados-Membros, por não terem sido identificados importadores acima dos limiares de volume de importação estabelecidos no regulamento.

Com base nos dados aduaneiros fornecidos pelos Estados-Membros que comunicam informações, em 2022 foram identificados 8 286 importadores da União de minerais e metais de 3TG, dos quais 477 (6 %) importaram quantidades iguais ou superiores aos limiares de volume anual. Foram fixados limiares para garantir que as importações abrangidas correspondem a, pelo menos, 95 % dos volumes totais de 3TG importados para a UE (ver secção III. 4.b). O número de importadores abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento varia bastante entre os Estados-Membros.

As conclusões confirmam que o nível de conformidade varia fortemente e que alguns Estados-Membros não comunicaram quaisquer resultados concludentes dos seus controlos de conformidade *ex post*, por uma série de razões que incluem o desenvolvimento em curso dos respetivos sistemas de auditoria interna, a designação de uma autoridade competente ou o facto de só recentemente terem recebido os dados aduaneiros pertinentes das suas autoridades aduaneiras.

Em termos de execução pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, tanto o estudo externo como os relatórios anuais de execução dessas autoridades apontam para uma série de desafios. Os Estados-Membros indicaram que a maioria dos importadores da União abrangidos pelos requisitos em matéria de dever de diligência previstos no regulamento recorre a regimes de dever de diligência nas cadeias de aprovisionamento suscetíveis de facilitar a sua conformidade com o regulamento. No entanto, este elemento facilitador ainda não é aplicável, uma vez que a Comissão ainda não reconheceu qualquer regime até à data (ver secção III.3.a). Outro desafio invocado, em especial, pelos Estados-Membros mais pequenos, é o facto de as autoridades competentes dos Estados-Membros não disporem de capacidade ou recursos suficientes para aplicar o regulamento. As autoridades competentes dos Estados-Membros manifestaram-se favoráveis à coordenação entre elas e a um maior intercâmbio de boas práticas. As referidas autoridades destacaram ainda uma série de riscos relacionados com as importações de ouro na União [ver secção III.4.e)], bem como desafios em termos de rastreabilidade decorrentes de materiais reciclados ou de produtos acabados (especialmente no setor do ouro, no qual a reciclagem pode estar associada a materiais de conflito), que atualmente não são abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento.

[23]Em 12 de março de 2024, o Governo da Polónia adotou um ato sobre as modalidades de aplicação do regulamento.

Os Estados-Membros continuam a ser responsáveis pela aplicação uniforme do regulamento, nos termos do artigo 10.º, n.º 3. A fim de facilitar os intercâmbios entre os Estados-Membros e apoiar a aplicação uniforme do regulamento, a Comissão introduziu instrumentos pertinentes, nomeadamente as reuniões trimestrais do grupo de peritos sobre o aprovisionamento responsável de estanho, tântalo, tungsténio e ouro (Grupo de Peritos 3TG), e lançou os trabalhos em curso relativos à criação de uma plataforma para o intercâmbio seguro de dados aduaneiros pertinentes entre os Estados-Membros (Sistema de Acompanhamento de Minerais Responsáveis). O estudo de reexame externo identificou o Grupo de Peritos 3TG como uma plataforma eficaz para as autoridades competentes dos Estados-Membros e a Comissão se reunirem, trocarem informações e reforçarem a convergência na aplicação da legislação.

Os trabalhos em curso relativos a uma plataforma para o intercâmbio de dados aduaneiros, atualmente em fase-piloto, podem apoiar os intercâmbios de Estados-Membros realizados com vista a acompanhar e a prevenir práticas de evasão por parte dos importadores da União. Em termos concretos, a plataforma permitirá que os Estados-Membros partilhem e consultem informações aduaneiras da empresa importadora relativas aos minerais e metais abrangidos pelo regulamento, a fim de minimizar o risco de os importadores dividirem as remessas e realizarem importações através de diferentes Estados-Membros, de modo a permanecerem abaixo dos limiares de volume de importação aplicáveis impostos pelo regulamento.

3. Medidas de acompanhamento do regulamento

A presente secção analisa o funcionamento e a eficácia dos vários instrumentos que apoiam a aplicação do regulamento, que são enumerados no quadro que se segue.

Quadro 4 — Panorâmica dos instrumentos que apoiam a aplicação do regulamento

Instrumentos que apoiam a aplicação	Referência no regulamento/descrição
a. Regimes de dever de diligência na cadeia de aprovisionamento e lista de fundições e refinarias responsáveis («Lista Branca da UE»)	Considerando 14 e artigo 8.º do regulamento, considerando 16 e artigo 9.º do regulamento
b. Lista de zonas de conflito e de alto risco (lista de ZCAR)	Artigo 14.º, n.º 2, do regulamento; Recomendação (UE) 2018/1149 da Comissão, de 10 de agosto de 2018; Metodologia e lista elaborada e regularmente atualizada pelo RAND Europe: ZCAR (cahraslist.net)
c. Parceria Europeia para os Minerais Responsáveis (EPRM)	Lançada em 2016 como uma iniciativa multilateral que empreende projetos no setor da ASM de 3TG. Fórum que reúne a indústria, os governos e a sociedade civil.

	https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/
d. Outras medidas descritas na comunicação conjunta de 5 de março de 2014[24]	Diálogos políticos com países terceiros, diplomacia no domínio das matérias-primas, cooperação para o desenvolvimento com países terceiros. Desde 2021, parcerias estratégicas com países terceiros no domínio das matérias-primas[25].
e. Sistema de Informação sobre Minerais Responsáveis (ReMIS)	Ferramenta voluntária em linha para as empresas a jusante publicarem informações sobre as suas práticas em matéria de dever de diligência. A ferramenta está tecnicamente pronta a ser lançada e a Comissão está a ultimar os acordos de proteção de dados com os Estados-Membros, antes de disponibilizar o ReMIS ao público.
f. Portal Due Diligence Ready!	A ferramenta Due Diligence Ready!, que foi desenvolvida pela Comissão, está operacional e é utilizada como instrumento de apoio nos esforços de compreensão e aplicação do dever de diligência, colocando uma tónica específica nas PME. O portal ajuda as PME a: • obter informações sobre os benefícios que podem retirar do exercício do dever de diligência nas suas cadeias de aprovisionamento • compreender, avaliar e atenuar os riscos e impactos nas suas cadeias de aprovisionamento relacionados com o aprovisionamento responsável • compreender e aplicar o Guia da OCDE sobre o DD e aprender a exercer o dever de diligência para o aprovisionamento responsável de minerais (o Guia da OCDE sobre o DD aplica-se a todos os minerais). A investigação e as partes interessadas entrevistadas chamaram a atenção para a necessidade de a ferramenta prestar um apoio mais faseado e direcionado.

[24]Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Aprovisionamento responsável de minerais provenientes de zonas de conflito e de alto risco — Para uma abordagem integrada da UE», JOIN/2014/08 final.

[25] Diplomacia no domínio das matérias-primas — Comissão Europeia (europa.eu)

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

a. Reconhecimento dos regimes de dever de diligência e «Lista Branca» da UE

O regulamento reconhece que os regimes de dever de diligência podem facilitar o cumprimento dos requisitos do regulamento pelos importadores da União. Nos termos dos artigos 3.º e 8.º, a Comissão adota atos de execução que reconheçam os regimes de dever de diligência na cadeia de aprovisionamento com base em pedidos dos respetivos titulares. O processo de avaliação e os critérios para o potencial reconhecimento de regimes são descritos num regulamento delegado[26], que se baseia na metodologia desenvolvida pela OCDE para avaliar os regimes de dever de diligência para os minerais, assegurando assim que tais regimes cumprem efetivamente as normas do regulamento.

Estão a ser avaliados cinco regimes para efeitos de reconhecimento, não tendo ainda sido reconhecido qualquer regime até à data. As avaliações baseiam-se numa análise documental aprofundada, em entrevistas com as partes interessadas envolvidas nos regimes e numa verificação no local (as chamadas «auditorias-sombra»), e analisam as políticas e as normas dos regimes e a forma como são aplicadas. O calendário das avaliações e, em especial, o das «auditorias-sombra», foi fortemente afetado pela pandemia de COVID-19, o que levou a atrasos nos processos de avaliação. O rigor imprescindível dos critérios, as várias etapas do procedimento e a necessidade de realizar avaliações exaustivas, bem como a possibilidade de apresentar um novo pedido, são igualmente fatores determinantes para a duração do processo de reconhecimento.

Entrevistas com empresas confirmam que muitas delas já são membros de regimes ou alinham as suas práticas com os mesmos, não obstante o facto de ainda não serem reconhecidos. Embora algumas partes interessadas tenham mencionado que o custo dos regimes de dever de diligência constitui um potencial fator limitador do cumprimento, os custos estimados afiguram-se financeiramente proporcionados para muitos dos intervenientes.

Ademais, algumas partes interessadas assinalaram a importância da transparência dos regimes. Os regimes podem facilitar o acesso a informações sobre a origem dos materiais, para confirmar o cumprimento das obrigações jurídicas decorrentes do regulamento. No entanto, na maioria dos controlos *ex post* realizados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros em relação a importadores da União que participam em regimes de dever de diligência na cadeia de aprovisionamento, os importadores não conseguiram fornecer às autoridades informações sobre o país de origem, conforme exigido pelo artigo 4.º do regulamento. Cumpre continuar a incentivar uma colaboração mais estreita e o intercâmbio entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, os importadores da União e os regimes no que diz respeito a estes desafios em matéria de transparência.

[26]Regulamento Delegado (UE) 2019/429 da Comissão, de 11 de janeiro de 2019, que complementa o Regulamento (UE) 2017/821 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere à metodologia e aos critérios de avaliação e reconhecimento dos regimes de dever de diligência na cadeia de aprovisionamento no que diz respeito ao estanho, ao tântalo, ao tungsténio e ao ouro (JO L 75 de 19.3.2019, p. 59).

Há que assinalar que, não obstante o reconhecimento dos regimes enquanto instrumento para facilitar a aplicação, os importadores da União continuam a ser individualmente responsáveis pelo cumprimento dos requisitos do regulamento, independentemente de fazerem ou não parte de regimes reconhecidos. Nesse sentido, embora possam ser instrumentos para facilitar o cumprimento por parte dos importadores da União, os regimes não os exoneram da sua responsabilidade individual de exercer o dever de diligência.

O artigo 9.º do regulamento prevê que a Comissão adote um ato de execução que estabeleça uma lista de fundições e refinarias responsáveis. Ao elaborar a lista, a Comissão deve ter em conta as fundições e refinarias abrangidas por regimes de dever de diligência reconhecidos, bem como as informações apresentadas pelos Estados-Membros. A lista da UE ainda não foi elaborada, dado que não foram reconhecidos quaisquer regimes até à data.

b. Lista de ZCAR

O regulamento prevê a prestação de assistência aos operadores económicos na identificação das ZCAR. Nos termos do artigo 14.º, a Comissão Europeia elaborou orientações não vinculativas para a identificação de ZCAR e de outros riscos da cadeia de aprovisionamento[27]. Incumbiu igualmente o RAND Europe de disponibilizar conhecimentos especializados externos sob a forma de uma metodologia para determinar os países a incluir na lista de ZCAR e de fornecer uma lista indicativa, não exaustiva e regularmente atualizada de zonas de conflito e de alto risco[28]. Conforme já salientado na nota de rodapé 4 *supra*, a lista de ZCAR fornecida pelos peritos externos (e as informações fornecidas no sítio Web específico para esta lista) não representa uma posição oficial da Comissão Europeia ou da UE quanto ao facto de uma região ou zona específica ser ou não uma ZCAR, na aceção do artigo 2.º, alínea f), do Regulamento (UE) 2017/821. No entanto, a lista de ZCAR serve de instrumento operacional para orientar os esforços de atenuação dos riscos e permitir que as empresas exerçam o dever de diligência em conformidade com o regulamento da UE.

O facto de uma zona ser incluída na lista enquanto zona de conflito e/ou de alto risco não implica ou sugere que não devam ser realizadas atividades comerciais nessa zona, nem constitui uma proibição das mesmas. A lista permite que as empresas identifiquem as zonas em relação às quais devem exercer o dever de diligência baseado no risco, a fim de darem início a ou prosseguirem o aprovisionamento em 3TG com a ajuda de processos empresariais em matéria de dever de diligência.

As empresas entrevistadas no contexto do estudo externo confirmam que a lista de ZCAR é um instrumento útil para avaliar os riscos de conflitos regionais. Alguns inquiridos indicaram que a utilizam em conjugação com outras listas de ZCAR, como a elaborada pela Responsible Minerals Initiative (RMI). Outras partes interessadas sugeriram que o conhecimento da lista poderia ser melhorado. As entrevistas confirmam igualmente que é importante continuar a salientar o caráter indicativo e não exaustivo da lista. No que toca ao conteúdo da lista, algumas partes interessadas sugeriram que se ponderasse alterações técnicas, incluindo a frequência da

[27]Recomendação (UE) 2018/1149 da Comissão, de 10 de agosto de 2018, *sobre orientações não vinculativas para a identificação das zonas de conflito e de alto risco e outros riscos da cadeia de abastecimento nos termos do Regulamento (UE) 2017/821 do Parlamento Europeu e do Conselho* (JO L 208 de 17.8.2018, p. 94).
[28]A lista está disponível em https://www.cahraslist.net/.

atualização da lista e atualizações da metodologia para aperfeiçoar as zonas geográficas, bem como a eventual inclusão de países de trânsito na lista.

c. A Parceria Europeia para os Minerais Responsáveis (EPRM)

A Parceria Europeia para os Minerais Responsáveis (EPRM) foi lançada em 2016 para apoiar a aplicação do futuro regulamento através i) da produção responsável, ii) do aprovisionamento responsável e iii) da ligação entre a produção e o aprovisionamento. A EPRM, financiada principalmente pela Comissão Europeia e por alguns Estados-Membros, é uma iniciativa multilateral e funciona como um fórum que reúne a indústria, os governos e a sociedade civil. Visa reforçar as capacidades em matéria de práticas de dever de diligência em toda a cadeia de aprovisionamento de 3TG.

A EPRM tem dois objetivos principais. O primeiro consiste em apoiar as PME no exercício do dever de diligência, através de instrumentos como a «Due Diligence Check» (verificação do dever de diligência), que disponibiliza um questionário para avaliar o alinhamento das empresas com o Guia da OCDE sobre o DD e fornece conselhos concretos para melhorar as práticas, e a «Due Diligence Hub» (plataforma do dever de diligência), que faculta informações adaptadas com vista ao exercício do dever de diligência. O segundo objetivo consiste em ajudar a ASM a produzir de forma mais responsável e a aceder a mercados formais a nível nacional e internacional. Para o efeito, a EPRM financia projetos em ZCAR e procura assegurar o desenvolvimento de boas práticas e a colaboração com os intervenientes na cadeia de aprovisionamento de 3TG, a fim de reforçar as práticas responsáveis[29].

Ao longo dos anos, a EPRM desenvolveu conhecimentos em matéria de dever de diligência, proporcionou um fórum para debates multilaterais e confirmou o valor acrescentado do apoio ao dever de diligência a montante através de projetos no terreno. A obtenção de resultados aumentou significativamente, em especial desde 2021. A parceria também parece estar mais bem alinhada com as prioridades da UE.

Os aspetos a melhorar incluem a necessidade de aumentar o número de parceiros, diversificar as fontes de financiamento da parceria, aumentar a divulgação junto dos países produtores, reforçar a ênfase na sustentabilidade e melhorar a capacidade da parceria para acompanhar e avaliar as suas próprias atividades. As consultas das partes interessadas destacam igualmente as oportunidades em termos de facilitação do processo de candidatura a subvenções da EPRM para organizações da sociedade civil e partes interessadas de ZCAR, ministração de formação adicional sobre os mecanismos de dever de diligência aos intervenientes da cadeia de aprovisionamento local nas ZCAR, eventualmente em conjunto com regimes industriais colaborativos, e expansão das ligações entre os beneficiários e os operadores económicos.

d. Outras medidas descritas na Comunicação Conjunta de 5 de março de 2014 — Diplomacia no domínio das matérias-primas

No que diz respeito à diplomacia no domínio das matérias-primas e à cooperação para o desenvolvimento à margem de programas existentes como a EPRM, a UE realizou várias

[29] Durante o período 2017-2020, a EPRM concedeu 18 subvenções ou outras formas de subsídios a projetos, registando uma despesa total de seis milhões de euros. Foram selecionados três projetos-piloto adicionais, que começaram a ser executados no início de 2022, tendo sido lançado um novo convite à apresentação de propostas no verão de 2023.

atividades de apoio ao desenvolvimento sustentável do setor mineiro em países parceiros. O tântalo e o tungsténio, dois dos materiais visados pelo regulamento, também constam da lista da UE de matérias-primas essenciais (MPE), pelo que são abrangidos pelos esforços mais vastos da UE no domínio das MPE. Um exemplo crucial desses esforços, que constitui uma parte da dimensão externa do Regulamento Matérias-Primas Críticas[30], são as diligências com vista à celebração de parcerias estratégicas para cadeias de valor das matérias-primas entre a União Europeia e países terceiros.

Essas parcerias baseiam-se num memorando de entendimento bilateral e não vinculativo e num roteiro de ações concretas a acordar no prazo de seis meses a contar da celebração do memorando de entendimento. Os pilares fundamentais destes memorandos de entendimento visam a promoção de normas ambientais, sociais e de governação (ASG) e de práticas mineiras responsáveis, a mobilização de financiamento para infraestruturas pertinentes, o reforço das capacidades, a cooperação nas áreas da investigação e da inovação e a integração das cadeias de valor das matérias-primas, promovendo a participação das empresas e investimentos sustentáveis.

Até à data, a UE já assinou parcerias com a Argentina, a Austrália, o Canadá, o Cazaquistão, o Chile, a Gronelândia, a Namíbia, a Noruega, a República Democrática do Congo, o Ruanda, a Ucrânia, o Usbequistão e a Zâmbia, estando a preparar outras parcerias, nomeadamente com outros países africanos.

Este trabalho relacionado com as parcerias estratégicas complementa os objetivos da Comunicação Conjunta de 5 de março de 2014 e do Regulamento Matérias-Primas Críticas e é indissociável do objetivo de promover um aprovisionamento responsável de matérias-primas. É igualmente apoiado, sempre que adequado, por diálogos políticos que a UE mantém com países relevantes do ponto de vista das cadeias de valor dos minerais responsáveis.

e. O Sistema de Informação sobre Minerais Responsáveis (ReMIS)

Embora o regulamento não estabeleça obrigações vinculativas referentes ao dever de diligência para os operadores económicos a jusante, a Comissão deve avaliar a adoção do dever de diligência por parte desses operadores (artigo 17.º, n.º 2, do regulamento). Para realizar esta avaliação, a Comissão está a criar o Sistema de Informação sobre Minerais Responsáveis — ReMIS. Trata-se de uma ferramenta voluntária em linha para as empresas a jusante publicarem informações sobre as suas práticas em matéria de dever de diligência. A ferramenta está tecnicamente pronta a ser lançada e a Comissão está a ultimar os acordos de proteção de dados com os Estados-Membros. Uma vez que o ReMIS ainda não foi lançado, não foi possível, no âmbito deste primeiro reexame, proceder a uma avaliação exaustiva da adoção do dever de diligência pelas empresas a jusante.

f. O portal «Due Diligence Ready!»

A Comissão desenvolveu o portal «Due Diligence Ready!»[31] especificamente para ajudar as empresas a assegurar um aprovisionamento responsável em minerais e metais e, se for caso

[30] COM(2023)160 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:903d35cc-c4a2-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF
[31] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_pt

disso, a cumprir os requisitos regulamentares, incluindo o Regulamento (UE) 2017/821. O portal fornece informações gerais[32] sobre as obrigações referentes ao dever de diligência, bem como um conjunto de instrumentos[33] para facilitar o fluxo de trabalho inerente a tal dever. Disponibiliza igualmente webinários e material de formação em PowerPoint[34], cujo descarregamento está disponível em sete línguas (inglês, francês, alemão, italiano, polaco, português e espanhol). O portal oferece ainda material de formação (gravado) baseado, designadamente, numa sessão virtual organizada em junho de 2023, que teve como destinatárias as PME europeias e as associações industriais. Essa sessão de formação virtual teve como objetivo:

- Enquadrar o regulamento da UE, analisando os objetivos, o âmbito de aplicação e o ponto da situação.
- Fornecer orientações práticas às PME, para que apliquem o dever de diligência nas suas próprias empresas.
- Centrar as recomendações no contexto das PME europeias, que, muito provavelmente, dispõem de recursos limitados para aplicar as práticas de dever de diligência.
- Recordar às empresas que estão disponíveis instrumentos de apoio no setor e que o portal Due Diligence Ready! procura reuni-los num único sítio, para facilitar o acesso das empresas. Deve igualmente relembrar que existe um serviço de consultoria para PME, ao qual as empresas podem colocar perguntas.

Em fevereiro de 2023 foi lançado um serviço de consultoria gratuita por correio eletrónico[35], que tem disponibilizado peritos em projetos para fornecer às PME que importam 3TG explicações e orientações sobre a forma de aplicar o regulamento. Este serviço de consultoria por correio eletrónico tem vindo a ser disponibilizado em sete línguas.

A importância de prestar um apoio específico através do instrumento, que está a ser objeto de melhorias e atualizações contínuas, foi especificamente salientada pela investigação realizada para efeitos do estudo externo no âmbito do reexame do regulamento e pelas partes interessadas entrevistadas.

4. Elementos adicionais do reexame suscetíveis de afetar a eficácia do regulamento

Para além dos elementos explicitamente previstos no artigo do regulamento relativo ao reexame, o reexame analisou outras questões suscetíveis de afetar o funcionamento e a eficácia do regulamento. Estas incluem uma avaliação da atual cobertura do regulamento (riscos relacionados com os limiares e com o comércio ilícito de ouro), o âmbito em termos de minerais e riscos abrangidos pelas obrigações referentes ao dever de diligência, bem como as possíveis interligações com outra legislação pertinente da UE relacionada com o setor extrativo

[32] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_pt
[33] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/due-diligence-toolbox_pt
[34] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/training-and-events_pt
[35] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_pt#free-email-advisory

(Regulamento Baterias, Regulamento Matérias-Primas Críticas, Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade).

Limiares de volume de importação

O regulamento tem um âmbito global, ou seja, qualquer importador de 3TG — independentemente da origem destes — com um volume anual de importação superior aos limiares estabelecidos no anexo I, está sujeito às obrigações referentes ao dever de diligência. Os importadores que fiquem aquém destes limiares não têm qualquer obrigação jurídica ao abrigo do regulamento, mas são incentivados a exercer o dever de diligência de forma voluntária. Os limiares constantes do anexo foram fixados para assegurar que as importações abrangidas correspondem a, pelo menos, 95 % dos volumes totais de 3TG importados para a UE, de modo a que a esmagadora maioria das importações seja abrangida pelos requisitos em matéria de dever de diligência, evitando simultaneamente encargos administrativos injustificados para as PME e os importadores de baixos volumes.

Embora o estudo externo conclua que os limiares conseguem alcançar eficazmente o objetivo de poupar as PME a encargos administrativos excessivos, as partes interessadas manifestaram preocupações quanto ao facto de os limiares existentes poderem resultar em práticas de evasão por parte dos importadores da União. Além disso, algumas partes interessadas manifestaram-se preocupadas com o facto de os limiares estabelecidos excluírem as importações de alto risco, isentando-as dos requisitos em matéria de dever de diligência. Esta preocupação é particularmente relevante no caso do ouro, tendo em conta o valor monetário potencialmente elevado das importações de pequeno volume que ficam aquém dos limiares, bem como o facto de as importações de alto risco também poderem estar associadas a quantidades de importação relativamente reduzidas.

Estas questões exigem um acompanhamento cuidadoso. No entanto, não existem atualmente provas claras de práticas de evasão (por exemplo, a repartição das importações por vários importadores, para permanecer abaixo dos limiares) identificadas pelo estudo externo ou comunicadas à Comissão pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. A Comissão e os Estados-Membros estão colaborar estreitamente para assegurar um acompanhamento contínuo dos padrões de importação. A Comissão está, nomeadamente, a preparar uma ferramenta informática, a Ferramenta de Acompanhamento dos Minerais Responsáveis (ou RMT, do inglês *Responsible Minerals Monitoring Tool*), uma plataforma em linha que permitiria um intercâmbio seguro de dados aduaneiros entre as autoridades competentes dos Estados-Membros.

Atendendo à falta de dados adequados até à data, o estudo concluiu que é prematuro ponderar uma alteração dos limiares ou uma revisão da respetiva metodologia de cálculo. Os esforços de execução centrar-se-ão, por conseguinte, na facilitação do intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, com vista a reforçar as capacidades de acompanhamento e os conhecimentos quantitativos sobre os dados relativos ao comércio direto e indireto, ao investimento e às tendências de partilha de lucros, permitindo assim uma análise mais aprofundada do potencial impacto futuro dos limiares.

Comércio ilícito de ouro

O regulamento reconhece que o comércio ilícito liga indiretamente os consumidores a conflitos com graves repercussões nos direitos humanos fora da UE. O estudo externo frisa que as plataformas de trânsito desempenham um papel nas cadeias mundiais de aprovisionamento de 3TG, estabelecendo a ligação entre o mercado da UE e o ouro aprovisionado e comercializado de forma potencialmente ilícita.

A questão do comércio ilícito é extremamente complexa e multidimensional, sobretudo no que respeita ao ouro, dadas as suas características intrínsecas. O dever de diligência é um dos instrumentos disponíveis no contexto dos esforços internacionais para combater o contrabando. A este respeito, estão disponíveis instrumentos como os regimes de dever de diligência e os mecanismos de rastreabilidade para ajudar a fazer face aos riscos de comércio ilícito em diferentes fases da cadeia de aprovisionamento. Os instrumentos abrangidos pelo âmbito do regulamento podem desempenhar um papel positivo na luta contra o comércio ilícito com destino à UE. A título de exemplo, a inclusão, na lista de ZCAR, dos países de trânsito transfronteiriços e de outros pontos fulcrais de minerais e metais importados provenientes de ZCAR poderia permitir aos compradores proceder a uma avaliação mais exaustiva da origem dos metais/minerais.

Âmbito de aplicação material

O regulamento estabelece obrigações referentes ao dever de diligência para quatro minerais e metais: o estanho, o tântalo, o tungsténio e o ouro. Foram três as razões subjacentes a esta escolha no momento da adoção do regulamento Em primeiro lugar, os 3TG são os quatro minerais mais frequentemente associados a conflitos armados e às violações dos direitos humanos conexas. Em segundo lugar, o regulamento tem por base princípios bem estabelecidos do Guia da OCDE sobre o DD. Embora o guia se aplique, em princípio, a todos os minerais, inclui dois suplementos especificamente relativos aos 3TG e adaptados aos desafios associados à estrutura das cadeias de aprovisionamento destes quatro minerais. Em terceiro lugar, o âmbito de aplicação do regulamento está alinhado com os esforços de outros parceiros — os EUA, por exemplo, também dispõem de legislação relativa aos minerais de conflito: A secção 1502 da Lei Dodd-Frank de Reforma de Wall Street e de Proteção dos Consumidores dos EUA, de 2010, abrange os mesmos quatro produtos, embora com um âmbito geográfico mais restrito (uma vez que se centra na RDC e nos países vizinhos).

Para além dos 3TG, outros minerais e metais críticos para as transições ecológica e digital podem estar associados a riscos relacionados com conflitos, devido à sua grande procura atual e prevista e ao facto de existirem grandes depósitos em regiões social e/ou ambientalmente frágeis. Por este motivo, o reexame procurou analisar se seria necessário incluir outros minerais/metais no âmbito de aplicação do regulamento a fim de cumprir o objetivo de impedir o financiamento de grupos armados e forças de segurança em ZCAR ricas em recursos. Mais concretamente, o estudo externo avaliou o cobalto, o cobre, o lítio e o níquel em termos da sua estrutura de produção e da exposição a riscos comparáveis aos dos 3TG. Estes quatro minerais constam da lista da UE de matérias-primas críticas, sendo o cobre, o lítio e o níquel também considerados matérias-primas estratégicas[36]. Por conseguinte, são abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento Matérias-Primas Críticas. A isto acresce o facto de o cobalto, o lítio

[36] Matérias-primas críticas — Comissão Europeia (europa.eu).

e o níquel estarem abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento Baterias e, por conseguinte, pelos requisitos de dever de diligência nele consagrados.

O **cobalto** é um metal versátil utilizado em várias aplicações, incluindo baterias, bem como nos setores aeroespacial, da defesa e médico. A RDC abastece mais de 70 % do mercado mundial. O mineral é extraído principalmente como um subproduto da extração de cobre em grande escala nas províncias meridionais de Haut-Katanga e Lualaba, que não registam uma presença significativa de grupos armados não estatais. A China controla 70 % da transformação mundial de produtos intermédios de cobalto[37] e está bem representada na extração de cobalto, sendo 15 das 19 operações industriais controladas por interesses chineses. Por outro lado, uma grande parte da produção da mineração artesanal também é comprada por refinarias chinesas, incluindo a Huayou Cobalt[38]. A maior parte do fornecimento de cobalto é utilizada no fabrico de baterias, em especial baterias de iões de lítio, utilizadas em eletrónica de consumo, veículos elétricos e sistemas de armazenamento de energia.

O **cobre** é um metal amplamente utilizado em equipamentos elétricos, na construção, em máquinas industriais e em ligas. O Chile domina a produção de cobre, com enormes operações industriais como as minas Escondida ou Andina. Atualmente, o Peru, a Indonésia e a Mongólia estão a abrir novas minas[39], estimando-se que a RDC se torne o segundo maior produtor mundial de cobre até 2026[40]. Uma vez que o cobre é um metal primário, a sua extração está muitas vezes associada à extração de cobalto, como acontece no cinturão de cobre da RDC. Embora a maior parte da extração de minério de cobre seja fruto de extração mineira em grande escala, existe também uma produção artesanal de cobre, uma vez que os mineiros oscilam frequentemente entre o cobre e o cobalto, dependendo dos preços mundiais.

O **lítio** é um metal leve utilizado em baterias de iões de lítio, principalmente para veículos elétricos[41]. O lítio é também utilizado em ligas, vidro, cerâmica, lubrificantes e produtos farmacêuticos. Encontra-se principalmente em rochas ígneas (espoduménio) e em nascentes de água mineral (salmouras), sendo a maior parte da sua produção proveniente da Austrália e do Chile. As reservas mundiais de lítio são dominadas por alguns países, incluindo o Chile, a Argentina e a Bolívia[42]. Devido a jazidas com baixos níveis de concentração, a mineração de lítio exige uma extração mecanizada em grande escala, pelo que o mineral se presta menos a exploração mineira artesanal e em pequena escala. No entanto, recentes descobertas significativas na RDC[43] e no Zimbabué[44] espoletaram o desenvolvimento de um setor de mineração artesanal nestes países.

---

[37] Andrew Gulley (2022), *One hundred years of cobalt production in the Democratic Republic of the Congo*, [Cem anos de produção de cobalto na República Democrática do Congo], *Resources Policy* 79: 103007; AIE (2021) *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions* [O papel dos minerais críticos nas transições para a energia limpa].

[38] Dionne Searcey, Michael Forsythe e Eric Lipton, *A Power Struggle Over Cobalt Rattles the Clean Energy Revolution* [Uma luta pelo controlo do cobalto sacode a revolução da energia limpa], *New York Times*, 20 de novembro de 2021.

[39] Fórum Económico Mundial (2022), *Which countries produce the most copper* [Quais os países com a maior produção de cobre?].

[40] *Reuters* (2023), *Congo could seize Peru's No. 2 copper spot as Andean output slows* [À medida que a produção andina de cobre abranda, o Congo poderá roubar o segundo lugar ao Peru].

[41] Fórum Económico Mundial, 2023. Este gráfico mostra os países com a maior produção de lítio.

[42] Natural Resources Canada (sem data), *Lithium Facts* [Factos sobre o lítio].

[43] *Resource World Magazine*, *Tantalex Lithium's Titan plant construction 80% complete, DRC* [Na RDC, a unidade TiTan da Tantalex Lithium está 80 % concluída] 2023.

[44] *Reuters*, *Premier African Minerals completes Zimbabwe lithium plant, production imminent* [A Premier African Minerals concluiu a unidade de lítio no Zimbabué e a produção está iminente], 2023.

O **níquel** é um elemento metálico amplamente utilizado, crucial para o crescimento das plantas e geralmente presente no aço inoxidável e nas baterias de veículos elétricos. Atualmente, o níquel é predominantemente extraído em contextos industriais na Indonésia, nas Filipinas, na Rússia e no território ultramarino francês da Nova Caledónia[45]. Foi registada mineração artesanal de níquel nas Filipinas e na Indonésia. Não existe qualquer estudo que aponte para uma utilização sistémica das receitas do níquel para financiar de grupos armados. A extração de níquel exige investimentos significativos e processos mecanizados, o que limita a sua mineração artesanal.

Embora o dever de diligência nas cadeias de aprovisionamento e de valor também seja altamente relevante para outros metais e minerais, não é aconselhável alargar o âmbito de aplicação do regulamento nesta fase, por duas razões principais. Em primeiro lugar, os outros minerais/metais caracterizam-se por diferentes desafios em termos de estrutura de produção (predominantemente através de mineração em grande escala), ligações da cadeia de valor e possíveis riscos associados. Em segundo lugar, são (ou serão) aplicáveis outros atos legislativos a esses outros minerais/metais — nomeadamente o Regulamento Baterias e a Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade (ver secção *infra*). Em especial, o anexo X do Regulamento Baterias enumera as categorias de risco e os instrumentos internacionalmente reconhecidos em matéria de dever de diligência aplicáveis aos requisitos de dever de diligência estabelecidos nesse regulamento, e que abrangem especificamente o cobalto, o níquel, a grafite natural e o lítio. Estas categorias incluem os direitos humanos, como o trabalho infantil e o trabalho forçado [anexo X, ponto 2, alínea b)]. O Guia da OCDE sobre o dever de diligência destinado às cadeias de aprovisionamento responsáveis no que respeita ao aprovisionamento em minerais provenientes de zonas de conflito e ou de alto risco encontra-se igualmente enumerado no ponto 4, alínea f), como um dos instrumentos pertinentes internacionalmente reconhecidos aplicáveis. Por conseguinte, embora não haja sobreposição entre o âmbito de aplicação material dos dois regulamentos, as obrigações referentes ao dever de diligência previstas em ambos os instrumentos abordam os riscos do anexo II do Guia da OCDE sobre o DD.

Nesse sentido, o aditamento de outros metais ao âmbito de aplicação do regulamento poderia duplicar os requisitos de outra legislação da União e é suscetível de complexificar o panorama regulamentar para os agentes económicos e de criar confusão sobre a forma como deve ser exercido o dever de diligência em matéria de minerais. Consequentemente, por enquanto, deve dar-se prioridade à continuação dos progressos na aplicação do regulamento na sua forma atual, prestando especial atenção — designadamente no contexto de futuras revisões deste regulamento e de outra legislação em matéria de dever de diligência — à forma de assegurar a continuidade da complementaridade e da interoperabilidade dos vários atos legislativos da UE em matéria de dever de diligência pertinentes neste contexto.

Riscos abrangidos

Em termos de riscos abrangidos pelas obrigações referentes ao dever de diligência, o regulamento abrange os riscos associados a conflitos armados e a violações dos direitos humanos conexas, em conformidade com o Guia da OCDE sobre o DD e o seu anexo II (abusos

[45] Natural Resources Canada (sem data), *Nickel facts* [Factos sobre o níquel].

graves associados à extração, ao transporte ou ao comércio de minerais). Os riscos ambientais não são abrangidos pelo regulamento nem pelo Guia da OCDE sobre o DD. Existem, todavia, ligações identificáveis entre o impacto ambiental da exploração mineira e os conflitos armados. Por um lado, a interferência nas atividades mineiras por parte de grupos armados estatais e não estatais pode ter impactos ambientais negativos. Por outro lado, a deterioração ambiental causada pelas atividades associadas aos 3TG — que compreende questões como a deslocação de populações, a degradação do solo, o acesso limitado a alimentos e ameaças para a disponibilidade de água — pode conduzir a conflitos.

Tais ligações entre o ambiente e os conflitos podem ter um papel a desempenhar no que respeita à eficácia do regulamento, uma vez que o dever de diligência em matéria de ambiente é suscetível de contribuir para um dos principais objetivos do regulamento, a saber, dissociar o comércio de 3TG dos conflitos armados. Ao mesmo tempo, (quando estiver em vigor) a Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade já alargará as obrigações referentes ao dever de diligência aos aspetos ambientais. Como tal, o dever de diligência em matéria de ambiente terá de ser exercido por muitos dos operadores da UE que integram as cadeias de aprovisionamento de minerais. Além disso, o regulamento atualmente em vigor baseia-se no Guia da OCDE sobre o DD. Por conseguinte, o aditamento de um dever de diligência em matéria de ambiente (que atualmente não é abrangido pelo Guia da OCDE sobre o DD) ao regulamento poderia tornar mais complexo o panorama regulamentar para os agentes económicos e, tendo em conta outros atos legislativos da União, criar confusão sobre a forma como o dever de diligência em matéria de minerais deve ser exercido. Consequentemente, por enquanto, deve dar-se prioridade à continuação dos progressos na aplicação do regulamento na sua forma atual.

Coerência entre o regulamento e outros atos legislativos da UE

O regulamento é o primeiro ato legislativo da UE centrado no dever de diligência na cadeia de aprovisionamento. Desde a entrada em vigor do regulamento, foram desenvolvidas várias iniciativas legislativas suscetíveis de interagir, a vários níveis, com o seu objetivo, âmbito de aplicação e incidência. O quadro que se segue compara a cobertura geográfica, material e empresarial, as obrigações referentes ao dever de diligência, o papel do reconhecimento de regimes e as responsabilidades ao abrigo do regulamento com o disposto na Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade, no Regulamento Baterias, no Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis, no Regulamento Matérias-Primas Críticas e no Regulamento relativo à proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado no mercado da União (Regulamento Trabalho Forçado).

Um elemento comum importante é a cobertura geográfica, uma vez que todos estes instrumentos legislativos têm um potencial alcance mundial (apesar de o regulamento colocar uma ênfase específica nas ZCAR). Em termos de cobertura material, à semelhança do regulamento sob análise, o Regulamento Baterias aplica-se a um conjunto restrito de produtos/minerais, mas não existe sobreposição entre os dois. O anexo II do Regulamento Matérias-Primas Críticas identifica o tântalo e o tungsténio como matérias-primas críticas. Os outros instrumentos, nomeadamente a Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade, não definem uma cobertura material limitada, sendo antes

aplicados horizontalmente. No que toca à cobertura empresarial (ou seja, os operadores económicos sujeitos aos requisitos), serão aplicáveis aos grandes agentes económicos instrumentos horizontais como a Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade, ao passo que a determinação das entidades sujeitas aos requisitos do regulamento se baseia na incidência material específica deste e nos limiares de volume de importação (que também implicam flexibilidades específicas para as PME, sem as excluir explicitamente do âmbito de aplicação).

Em termos de requisitos em matéria de dever de diligência, o regulamento adota uma abordagem direcionada (ou seja, o dever de diligência deve ser exercido com vista a garantir que as cadeias de aprovisionamento não financiam conflitos armados e violações dos direitos humanos conexas), em consonância com o Guia da OCDE sobre o DD. Os requisitos em matéria de dever de diligência previstos na Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade e no Regulamento Baterias são mais abrangentes, pois também contemplam questões ambientais, bem como, de um modo mais geral, riscos sociais e relacionados com os direitos humanos. O Regulamento Matérias-Primas Críticas, o Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis e o Regulamento Trabalho Forçado não impõem obrigações referentes ao dever de diligência.

No que toca ao reconhecimento de regimes, o regulamento, o Regulamento Matérias-Primas Críticas e o Regulamento Baterias preveem esta possibilidade. Os regimes atualmente sob avaliação no contexto do regulamento (ver Secção III.3.a) abrangem especificamente os 3TG.

Quadro 5 — Comparação entre o regulamento e outras iniciativas legislativas pertinentes

	Regulamento	**Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade**	**Regulamento Baterias**	**Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis**	**Regulamento Matérias-Primas Críticas**	**Regulamento Trabalho Forçado**
Cobertura geográfica	Mundial, com destaque para as ZCAR	Mundial	Mundial, com algum destaque para as ZCAR	Mundial	Mundial	Mundial
Cobertura material	3TG	Horizontal	Cobalto, lítio, níquel, grafite natural	Transversal, com algumas limitações dos produtos	34 matérias-primas críticas incluídas no anexo II, incluindo o tântalo e o tungsténio	Horizontal
Cobertura empresarial	Importadores de 3TG, em conformidade com os limiares estabelecidos	Agentes económicos com >1000 trabalhadores e um volume de negócios anual >	No que toca às obrigações referentes ao devida diligência Operadores económicos que colocam baterias	Todas as empresas, estando as micro e pequenas empresas isentas das	Não aplicável	Horizontal

		450 milhões de EUR	em serviço ou no mercado da UE e que tenham um volume de negócios anual ≥40 milhões de EUR	obrigações em matéria de destruição de produtos de consumo não vendidos		
Obrigações referentes ao devida diligência	Riscos e impactos negativos associados a conflitos e a violações dos direitos humanos conexas	Riscos ambientais e relacionados com os direitos humanos	Riscos sociais, ambientais e relacionados com os direitos humanos	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Reconhecimento de regimes	Sim	Não	Sim (metodologia ainda por determinar)	Não aplicável	Sim	Não aplicável
Responsabilidades	Os Estados-Membros determinam as regras aplicáveis em caso de violações	Os Estados-Membros devem determinar as sanções administrativas por incumprimento e a responsabilidade civil em caso de danos para os titulares de direitos	Os Estados-Membros devem determinar as sanções em caso de incumprimento; restrição da venda de baterias, como último recurso	Os Estados-Membros determinam sanções	Não aplicável	Proibições à comercialização de produtos; Os Estados-Membros devem determinar sanções em caso de incumprimento das proibições

Em suma, por um lado, o regulamento exige o exercício do dever de diligência para um conjunto bastante restrito de minerais e metais e para um conjunto específico de riscos. Por outro lado, alguns dos quadros regulamentares recentemente adotados pela UE já alargam (ou alargarão em breve) o dever de diligência a toda a cadeia de valor, com vista a abordar uma vasta gama de produtos e questões socioeconómicas, de segurança dos trabalhadores e ambientais, contribuindo assim para garantir a segurança e a sustentabilidade das cadeias de aprovisionamento e de valor da UE no que toca ao aprovisionamento de minerais críticos e não só. Alguns destes regulamentos interagem parcialmente com o regulamento em termos de âmbito de aplicação material, cobertura empresarial e requisitos. No entanto, o âmbito atual do regulamento resulta numa interação limitada e muitas vezes complementar, não parecendo acarretar, no contexto do quadro regulamentar da UE, encargos regulamentares adicionais significativos para os esforços em matéria de dever de diligência relacionado com os minerais.

IV. CONCLUSÃO

Volvidos apenas dois anos desde que os requisitos operacionais em matéria de dever de diligência previstos no regulamento começaram a ser aplicados, este primeiro reexame obrigatório surge numa fase muito precoce da aplicação do regulamento. A plena implantação, aplicação e execução dos vários aspetos do regulamento e das medidas de acompanhamento registaram alguns atrasos adicionais devido, por exemplo, à pandemia de COVID-19 e a outros desafios de execução que serão continuamente abordados em consulta com todas as partes interessadas pertinentes. Por conseguinte, este primeiro relatório de reexame não tira conclusões definitivas sobre muitos dos aspetos analisados. Ainda assim, fornece indicações úteis sobre o funcionamento e a eficácia do regulamento e identifica domínios a avaliar mais aprofundadamente no contexto dos próximos reexames.

Principais conclusões

No que diz respeito aos impactos do regulamento no terreno nos países terceiros produtores de 3TG e, nomeadamente, nas zonas de conflito e de alto risco, o estudo externo identificou, entre as partes interessadas locais, impactos limitados suscetíveis de serem diretamente imputáveis ao regulamento. Uma vez que o regulamento estabelece requisitos vinculativos em matéria de dever de diligência aplicáveis às importações da UE, são necessários mais tempo e dados a montante na cadeia de aprovisionamento para se conseguir distinguir o impacto do regulamento em países terceiros dos esforços mundiais mais vastos para promover o dever de diligência nas cadeias de aprovisionamento de minerais. Tendo em conta a intensificação dos esforços internacionais em matéria de dever de diligência no que diz respeito aos 3TG, continuará a ser difícil estabelecer um elo específico entre o regulamento e os impactos nos países produtores. No entanto, é encorajador o facto de, em vários dos países terceiros analisados, muitos intervenientes no setor da 3TG estarem a envidar esforços internacionais mais vastos para realizar progressos rumo a um dever de diligência alinhado com as orientações da OCDE, em consonância com os objetivos do regulamento.

Na UE, os Estados-Membros realizaram progressos nos seus esforços para aplicar o regulamento. Foram criadas autoridades competentes dos Estados-Membros e realizadas, na maioria dos Estados-Membros, as primeiras rondas de controlos de conformidade *ex post* junto

dos importadores da União abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento. No entanto, as autoridades competentes dos Estados-Membros continuam a enfrentar desafios, nomeadamente no que diz respeito à transparência e ao acesso a informações pertinentes em matéria de dever de diligência. Embora as auditorias independentes efetuadas por terceiros constituam uma parte essencial dos requisitos em matéria de dever de diligência, tanto os operadores económicos como as autoridades competentes dos Estados-Membros assinalaram que a escassez de auditores qualificados constitui um desafio significativo à aplicação do regulamento. Além disso, o reexame identificou um grau variável de capacidades e recursos entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, o que aponta para a necessidade de continuar a melhorar a colaboração e os intercâmbios entre elas, nomeadamente para assegurar uma aplicação uniforme do regulamento e para evitar tentativas de contornar os requisitos.

No que diz respeito aos custos de conformidade, bem como aos instrumentos de acompanhamento do regulamento, o reexame confirma que os regimes de dever de diligência podem apoiar a conformidade e são considerados um instrumento geralmente acessível em termos de preço. No entanto, para evitar uma dependência excessiva dos regimes, o seu papel deve ser continuamente clarificado, uma vez que os operadores económicos continuam a ser individualmente responsáveis pelo cumprimento do regulamento, independentemente de participarem, ou não, nesses regimes (incluindo nos casos em que o regime em questão foi reconhecido pela Comissão). A lista de ZCAR elaborada e atualizada com base em conhecimentos especializados externos é um instrumento útil que é regularmente utilizado pelos operadores económicos e pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. A Comissão deve estudar continuamente a introdução de melhorias específicas na metodologia subjacente a esta lista. O reexame confirmou o valor acrescentado de outros instrumentos, como a EPRM ou as parcerias estratégicas no domínio das matérias-primas, que complementam os esforços do regulamento, incorporando a perspetiva da cooperação internacional e reforçando o diálogo com países terceiros parceiros.

Por último, o reexame analisou questões relacionadas com o âmbito de aplicação do regulamento e questões conexas, para além das prescritas pelo regulamento, passíveis de afetar o seu funcionamento e eficácia. A avaliação sugere que outra legislação subsequente da UE e, mais especificamente, a Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade e o Regulamento Baterias, já estão a conduzir a um alargamento do âmbito de aplicação material (possível inclusão de outros minerais ou metais, nomeadamente o cobalto) ou do âmbito dos riscos (eventual inclusão de outros riscos, como os riscos ambientais). Uma vez que vários dos requisitos previstos nestes atos legislativos recentes ainda não entraram em vigor, afigura-se prematuro tirar conclusões definitivas sobre a forma como tais atos interagirão com o regulamento. Em última análise, essa interação dependerá da forma como estas outras iniciativas são implementadas. Nesse sentido, não se pode atualmente concluir que sejam necessárias alterações ao regulamento para melhorar o seu funcionamento, nem é possível avaliar plenamente se outra legislação complementa suficientemente a eficácia do regulamento.

Perspetivas para o futuro

Tendo em conta o que precede, este primeiro reexame evidencia a necessidade de a UE intensificar o seu empenho e os seus esforços de sensibilização em torno do regulamento e dos seus objetivos. Tal poderá incluir o reforço dos esforços de comunicação sobre o regulamento

no terreno e junto das principais partes interessadas, bem como o apoio a projetos de desenvolvimento pertinentes. As delegações da UE poderiam atuar enquanto principal interlocutor e facilitador no âmbito do diálogo com os intervenientes locais.

Além disso, a Comissão pode analisar mais aprofundadamente formas de melhorar a convergência na aplicação do regulamento pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Embora a Comissão já esteja a trabalhar em vários instrumentos, como a plataforma para o intercâmbio de dados aduaneiros ou os intercâmbios regulares através das reuniões do grupo de peritos para os 3TG, há que continuar a fornecer esclarecimentos ou orientações e a facilitar a cooperação transfronteiriça entre as autoridades competentes dos Estados-Membros para fazer face aos desafios relacionados com o aprovisionamento responsável de minerais e o cumprimento do regulamento.

É importante salientar que a principal ilação a retirar deste primeiro exercício de reexame é o facto de os impactos do regulamento não deverem ser avaliados de forma isolada. Este regulamento faz parte de um ecossistema mais vasto de medidas cujo objetivo é promover o aprovisionamento responsável de 3TG, evitando que estes contribuam para conflitos e violações graves dos direitos humanos. A este respeito, o presente reexame refletiu sobre a evolução positiva inicial, tanto nos países terceiros como na UE, e, mais concretamente, sobre os indícios de uma aceitação acrescida do dever de diligência e de uma melhor compreensão, aplicação e divulgação do Guia da OCDE sobre o DD, de um modo mais geral. Cumpre apoiar e reforçar esta aceitação mais ampla, a nível internacional, do dever de diligência no setor dos 3TG e não só. Paralelamente à garantia da aplicação eficaz das suas políticas, a UE tem um papel importante a desempenhar no que toca a apoiar novos esforços internacionais, dar o exemplo e colaborar com todas as partes interessadas pertinentes, com os países terceiros e em fóruns internacionais.