EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.9.2024
COM(2024) 415 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Översyn av tillämpningen av och ändamålsenligheten hos förordning (EU) 2017/821 (förordningen om konfliktmineraler) i enlighet med artikel 17.2 i förordning (EU) 2017/821

I. INLEDNING

Syftet med denna rapport är att lägga fram Europeiska kommissionens (*kommissionen*) resultat av den första översynen av tillämpningen av och ändamålsenligheten hos Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/821 av den 17 maj 2017 om fastställande av skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan för unionsimportörer av tenn, tantal och volfram, malmer av dessa metaller, samt guld med ursprung i konfliktdrabbade områden och högriskområden[1] (*förordningen*). Förordningen trädde i kraft den 8 juni 2017. Förordningens krav på tillbörlig aktsamhet i verksamheten gäller för unionsimportörer av tenn, volfram, tantal och guld (3TG) sedan den 1 januari 2021. Genom förordningen inrättades ett unionssystem för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan i syfte att begränsa möjligheterna för väpnade grupper och säkerhetsstyrkor att dra nytta av handeln med 3TG. Detta görs genom att man förhindrar finansieringen av sådana väpnade grupper och säkerhetsstyrkor i resursrika områden och undviker relaterade allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Kraven på tillbörlig aktsamhet för unionsimportörer är anpassade till OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet för ansvarsfulla försörjningskedjor för mineraler från konfliktdrabbade områden och högriskområden (*OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet*). Den ram i fem steg för riskbaserad tillbörlig aktsamhet som anges i OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet[2] har integrerats i förordningens krav. Förordningen är avsedd att ge insyn och säkerhet när det gäller anskaffning av råvaror från konfliktdrabbade områden och högriskområden som görs av unionsimportörer av 3TG samt smältverk och raffinaderier. Medlemsstaternas behöriga myndigheter ansvarar för ett enhetligt genomförande av förordningen och för att utföra kontroller i efterhand av unionsimportörernas efterlevnad.

Enligt artikel 17.2 i förordningen ska kommissionen se över förordningens tillämpning och ändamålsenlighet senast 2023 och därefter vart tredje år. Översynen ska särskilt

> ”beakta **denna förordnings effekter på plats**, inbegripet främjandet av och kostnaden för ansvarsfull anskaffning av de mineral som omfattas av denna förordning från konfliktdrabbade områden och högriskområden och **denna förordnings effekter för ekonomiska aktörer i unionen**, inbegripet små och medelstora företag, samt **de kompletterande åtgärder** som anges i det gemensamma meddelandet av den 5 mars 2014. Kommissionen ska diskutera **rapporten om översynen** med Europaparlamentet och rådet. Översynen ska omfatta en oberoende bedömning av hur stor andel av samtliga ekonomiska aktörer i unionen i senare led med tenn, tantal och volfram eller guld i sina leveranskedjor som har infört system för tillbörlig aktsamhet. Översynen ska bedöma **huruvida dessa system för tillbörlig aktsamhet är adekvata, hur de genomförts**, unionssystemets effekter på plats samt **behovet av ytterligare obligatoriska åtgärder** för att säkerställa att den totala unionsmarknaden i tillräcklig grad påverkar en ansvarstagande global leveranskedja av mineral.”

Utöver de krav som uttryckligen anges i artikel 17 har kommissionen kartlagt och undersökt ytterligare faktorer som är kopplade till förordningens omfattning och tillämpningsområde och som kan påverka dess tillämpning och ändamålsenlighet. Genom denna rapport fullgör

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

kommissionen sin skyldighet att se över förordningen. I rapporten sammanfattas resultatet av översynen. Viktiga fokusområden som kommissionen kan fortsätta att främja och eventuellt bedöma ytterligare vid kommande översyner lyfts också fram.

II. DEN FÖRSTA ÖVERSYNEN – OMFATTNING OCH METOD

I denna rapport analyseras flera dimensioner av förordningens tillämpning och ändamålsenlighet: 1) Effekterna i producerande länder[3], i synnerhet när det gäller minskning av riskerna för de betydande negativa effekter som kan förknippas med utvinning, hantering och export av mineraler från konfliktdrabbade områden och högriskområden. 2) Effekterna för ekonomiska aktörer i EU, inbegripet små och medelstora företag. 3) Utvärderingen av kompletterande åtgärder såsom erkännande av system för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan och effekterna av den vägledande och icke-uttömmande förteckning över konfliktdrabbade områden och högriskområden som tillhandahållits av de externa experter som kommissionen har anlitat i enlighet med artikel 14.2 i förordningen[4]. 4) Ytterligare överväganden, bland annat beträffande förordningens materiella tillämpningsområde, den roll som tröskelvärdena för importvolymer spelar samt kopplingen till andra lagstiftningsinitiativ som omfattar utvinningssektorn.

En extern studie, bidrag från medlemsstaternas behöriga myndigheter genom deras årliga rapporter om genomförandet av förordningen[5] samt kommissionens samråd med en rad olika berörda parter har utgjort underlag till denna rapport. Resultaten från den externa studien bygger på blandade metoder. Dessa består av en omfattande litteraturgenomgång, analys av sekundära data, fältforskning[6], skrivbordsforskning samt intervjuer och seminarier med relevanta berörda parter, t.ex. medlemsstaternas behöriga myndigheter, europeiska aktörer i tidigare och senare led, ansvariga för system för tillbörlig aktsamhet, gruvarbetare, lokala handlare, civilsamhället och andra intressenter. Rapporten bygger på forskning som omfattar perioden fram till första halvåret 2023.

III. ÖVERSYN AV FÖRORDNINGENS TILLÄMPNING OCH ÄNDAMÅLSENLIGHET

1. Effekter på plats i 3TG-producerande länder

Under 2023 importerade EU 3TG (enligt definitionen i bilaga I till förordningen, dvs. både metaller och de mineraler som innehåller dem) till ett värde av 18,3 miljarder euro. Den största delen av importen (räknat i värde) utgjordes av guldmalm, även anrikad (71 %), följt av tantal (23 %), tenn (5 %) och volfram (1 %).

[3] Med ”producerande länder” avses länder där man utvinner 3TG-mineraler och 3TG-malmer.

[4] Den förteckning över konfliktdrabbade områden och högriskområden som de externa experterna har tillhandahållit, liksom uppgifterna på den webbplats där förteckningen finns, utgör inte Europeiska kommissionens eller EU:s officiella ståndpunkt om huruvida en viss region eller ett visst område är ett konfliktdrabbat område eller högriskområde enligt definitionen i artikel 2 f i förordning (EU) 2017/821.

[5] Artikel 17.1 i förordningen.

[6] Fallstudier på plats genomfördes i Colombia och Demokratiska republiken Kongo. Båda länderna finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden och är nyckelaktörer på 3TG-marknaden med en aktiv produktion av respektive mineral/metall, i olika omfattning.

Räknat i kvantitet uppgick den totala importen till 26 000 ton. Av dessa utgjordes 45 % av guldmalm, även anrikad, 37 % av tantal, 15 % av tenn och 3 % av volfram (de mineraler som innehåller dessa metaller är inräknade).

Figur 1 – Import av 3TG till EU-27 2023



Källa: Comext, Eurostat.
Anm.: Baserat på åttasiffriga KN-nummer enligt bilaga I till förordningen.

Som framgår av tabell 1 nedan kommer endast en marginell andel av direktimporten av 3TG från länder med områden som finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden.

Tabell 1 – Ursprung för import av 3TG till EU 2023

Artikelnamn	Total import till EU (1 000 EUR)	Import från konfliktdrabbade områden och högriskområden (1 000 EUR)	Direktimport från konfliktdrabbade områden och högriskområden (%)	Länder med områden i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden	De fem viktigaste ursprungsländerna utan konfliktdrabbade områden och högriskområden
Tenn	875 963	12 808	1,46 %	Indien, Demokratiska republiken Kongo, Turkiet, Afghanistan, Venezuela, Pakistan, Ukraina, Zimbabwe, Nigeria, Filippinerna, Egypten, Colombia, Burundi	Schweiz, Sydafrika, Förenade kungariket, Ecuador, Kanada
Volfram	282 892	2 929	1,04 %	Indien, Turkiet, Filippinerna, Egypten, Ukraina, Pakistan	Sydkorea, Japan, Kina, Förenta staterna, Sydafrika
Tantal	4 136 535	1 616	0,04 %	Venezuela, Indien, Ukraina, Turkiet, Filippinerna, Colombia, Nigeria, Moçambique	Indonesien, Brasilien, Kina, Peru, Bolivia

Guldmalm, även anrikad	12 992 874	628 175	4,83 %	Indien, Demokratiska republiken Kongo, Turkiet, Afghanistan, Venezuela, Pakistan, Ukraina, Zimbabwe, Nigeria, Filippinerna, Egypten, Colombia, Burundi	Kina, Förenta staterna, Vietnam, Sydkorea, Kanada

Källa: Comext, Eurostat.
Anm.: Baserat på åttasiffriga KN-nummer enligt bilaga I till förordningen.

För att granska förordningens effekter på plats i länder som producerar 3TG, med särskild inriktning på konfliktdrabbade områden och högriskområden, valdes Demokratiska republiken Kongo (regionerna Kinshasa och Kindu) och Colombia (regionerna Bogotá och Medellín) ut för bedömning på plats och en ingående utvärdering. Valet av dessa två länder gjordes för att få en avvägning mellan relevans, genomförbarhet och geografisk representation samt för att kunna överväga samtliga fyra mineraler/metaller som förordningen omfattar.

I den externa studien bedrevs även skrivbordsforskning för att undersöka effekterna i områden i Afrika, Latinamerika och Asien som finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden – särskilt i Burkina Faso, Burundi, Nigeria, Sydsudan, Venezuela, Indien och Myanmar. Slutligen ingick även viktiga transitländer för 3TG i skrivbordsbedömningen, framför allt Rwanda och Förenade Arabemiraten. Avsikten var att få en bättre helhetsbild av förordningens globala effekter.

Valet att studera just dessa länder i de ingående och skrivbordsbaserade bedömningarna gjordes inte till följd av någon jämförelse med andra länder som också har områden i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden.

a. Fältforskning i **Demokratiska republiken Kongo**

Demokratiska republiken Kongo har varit i centrum för ”konfliktmineraler” ända sedan begreppet uppstod för mer än två decennier sedan. Anledningen till det är landets stora reserver av 3TG och de väldokumenterade riskerna i samband med väpnade konflikter och relaterade allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna längs leveranskedjorna för 3TG. Hela Demokratiska republiken Kongo finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden[7]. Förekomsten av hantverksmässig småskalig gruvdrift medför stora utmaningar, med kooperativ som ofta är mindre formaliserade och som påverkas av betydande risker och kränkningar i form av tvångsarbete, utnyttjande av väpnade grupper (mutor, penningtvätt) och falska uppgifter om mineralernas ursprung. Dessa risker kallas ofta för ”risker enligt bilaga II till OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet”[8]. När det gäller guld från

[7] Se avsnitt III. 3 b.
[8] Riskerna enligt bilaga II definieras i OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet och beskrivs som ”betydande negativa effekter som kan förknippas med utvinning, handel, hantering och export av mineral från konfliktdrabbade områden och högriskområden”. Bilaga II omfattar alla former av tortyr och grym, omänsklig och förnedrande behandling, alla former av

hantverksmässig gruvdrift saknas för närvarande ett storskaligt spårbarhetsprogram. Därför är det svårt att iaktta tillbörlig aktsamhet i tidigare led och att på ett ansvarsfullt sätt anskaffa certifierat guld som ska till den europeiska marknaden.

Tabell 2 – Export av 3TG från Demokratiska republiken Kongo 2022

Artikelnamn	Total export (1 000 EUR)	Viktigaste importländer	EU:s andel
Tenn	19 533	Kina, Förenade Arabemiraten	0 %
Volfram	3 162	Förenade Arabemiraten, Thailand, Malaysia, Hongkong, EU	3 %
Tantal	38 154	Hongkong, Förenade Arabemiraten, Kina, Thailand, EU	7 %
Guldmalm, även anrikad	685 084	Sydafrika, Förenade Arabemiraten, Burundi, Rwanda, Uganda	0 %

Källa: Comtrade, FN.
Anm.: Baserat på HS6-koder enligt bilaga I till förordningen.

I studien konstaterades vissa positiva effekter, även om de inte direkt kan tillskrivas förordningen. Exempel på sådana är ökad medvetenhet om och användning av metoder för tillbörlig aktsamhet, bland annat de OECD-riktlinjer om tillbörlig aktsamhet som förordningen bygger på. Resultaten av fältforskningen visar dock samtidigt att medvetenheten om just förordningen i allmänhet är låg i Demokratiska republiken Kongo. Detta leder till få påvisbara direkta effekter. Kunskapen om OECD:s ram i fem steg – som ligger till grund för förordningen – är mer utbredd. De berörda parter som intervjuades kände till OECD-riktlinjernas krav på tillbörlig aktsamhet, liksom behovet av att följa den amerikanska lagen *Dodd-Frank Act*[9], som är inriktad särskilt på Demokratiska republiken Kongo och dess grannländer.

b. Fältforskning i **Colombia**

Colombia har varit medlem i OECD sedan 2020[10]. Landet har en betydande guldproduktion med kartlagda kopplingar till risker enligt bilaga II, t.ex. guldproduktion för att understödja icke-statliga väpnade grupper, narkotikahandel och olaglig gruvdrift[11]. Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Nariño, Norte de Santander och Valle del Cauca är colombianska *departamentos* som finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden. I juli 2022 antog Colombia lag 2250, som utgör den nationella rättsliga grunden för tillbörlig aktsamhet avseende 3TG (samt silver och platina). Dessutom genomför den colombianska regeringen flera initiativ som återspeglar målen för olika delar av OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet, och därmed förordningen, även om dessa initiativ inte uttryckligen och genomgående omnämns som tillbörlig aktsamhet. Formalisering av

tvångsarbete eller obligatoriskt arbete, de värsta formerna av barnarbete, andra grova kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna, såsom utbrett sexuellt våld, krigsförbrytelser eller andra allvarliga brott mot internationell humanitär rätt, brott mot mänskligheten eller folkmord.

[9] Enligt avsnitt 1502 i den amerikanska lagen *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Act* från 2010 ska börsnoterade amerikanska företag redovisa om de använder 3TG och huruvida dessa mineraler har sitt ursprung i Demokratiska republiken Kongo eller ett angränsande land.

[10] OECD, ”Colombia”.

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

hantverksmässig småskalig gruvdrift är ett sådant exempel, eftersom samhällen som bedriver hantverksmässig småskalig gruvdrift är särskilt utsatta för risker enligt bilaga II. I den externa studien belystes dessutom insatser från grupper som Alliance for Responsible Mining (ARM) och initiativet Swiss Better Gold för att främja ansvarsfull anskaffning inom den colombianska sektorn för hantverksmässig småskalig guldgruvdrift.

Berörda parter som rådfrågades i Colombia påpekade att det inte går att fastställa vilka kostnader som är direkt kopplade till förordningen, eftersom volymen av direktexport från Colombia till EU är låg[12].

Tabell 3 – Export av 3TG från Colombia 2022

Artikelnamn	Total export (1 000 EUR)	Viktigaste importländer	EU:s andel
Tenn*	3 621	Kina, Trinidad och Tobago, Ecuador	0 %
Volfram^	25	Peru, Ecuador, Mexiko	0 %
Oxider och hydroxider av volfram och tenn	87	EU, Panama	93 %
Tantal	5	Argentina	0 %
Guldmalm, även anrikad	2 976 472	Förenta staterna, EU, frizoner, Indien, Förenade Arabemiraten	16 %

Källa: Comtrade, FN.
Anm.: Baserat på HS6-koder enligt bilaga I till förordningen.
* Tennoxider och tennhydroxider (KN 2825 90 85) ej medräknade.
^ Volframoxider och volframhydroxider (KN 2825 90 40) ej medräknade.

Resultaten av fältforskningen antyder att medvetenheten om förordningen är begränsad på plats i Colombia, vilket gör det svårt att upptäcka direkta effekter. De berörda parter som intervjuades kände dock till OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Det är uppmuntrande, med tanke på att ett av förordningens främsta syften är att se till att unionsimportörer av 3TG iakttar tillbörlig aktsamhet på ett sätt som är förenligt med OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Begreppet spårbarhet i leveranskedjan har särskilt internaliserats i Colombias guldsektor bland ekonomiska aktörer och offentliga myndigheter.

c. Skrivbordsbaserade fallstudier

I den externa studie som utgjort underlag till kommissionens översyn pekade man på nedanstående problem i de länder som valts ut för skrivbordsgranskningen.

I **Burkina Faso** har följande risker enligt bilaga II identifierats i guldsektorn: mutor, falska framställningar, penningtvätt och obetalda skatter, direkt eller indirekt stöd till icke-statliga väpnade grupper samt inblandning av offentliga säkerhetsstyrkor. Åtta regioner i landet finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden. I de intervjuer som genomfördes med viktiga intressenter i Burkina Faso för denna studie framkom att medvetenheten om förordningen var begränsad. När det gällde prioriteringar för ansvarsfull anskaffning fokuserade de flesta intervjupersoner på problemet med kvicksilverföroreningar i

[12] Intervju med en civil guldexpert den 24 april 2023.

samband med utvinning av guld. De genomförda intervjuerna antyder det behövs mer utåtriktad verksamhet kring förordningen, för att upplysa om dess syfte och tillämpning. EU:s delegation i Ouagadougou stöder för närvarande hantverksmässig utvinning av guld, bland annat i projektet *Foundations for Peace*.

Burundi finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden. Gruvsektorns formalitet och laglighet i landet påverkades negativt av 2019 års förbud mot guldexport för privata handlare, vilket kan ha bidragit till en ökad olaglig export av guld. Enligt de berörda parter som har rådfrågats är endast ett fåtal utländska företag verksamma i landet i dag. Dessa är huvudsakligen kinesiska och ryska, och inget av dem exporterar direkt till EU. Tillgången till data om gruvdriften är dessutom mycket begränsad. I studien fann man inga bevis på att förordningen har haft några direkta effekter på plats.

Sex delstater i **Nigeria** finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden. Gruvsektorn i Nigeria har precis börjat växa fram och kännetecknas av att produktionen av 3TG-mineraler är relativt begränsad, med undantag för tantal. Nigeria står för omkring 13 % av den globala produktionen av tantal[13]. Ändå är det olaglig utvinning och smuggling av guld som utgör väsentliga risker enligt bilaga II, särskilt i landets nordvästra delar (delstaten Zamfara). Gruvsektorn har hittills inte varit en prioriterad sektor i EU:s partnerskap med Nigeria. Därför har det inte gjorts några direkta åtaganden i landet på grundval av förordningen. Indirekt stöds dock utarbetandet av en ram för en robust mineralsektor (här ingår att formalisera sektorn och reformera intäktsgenereringen). Det sker genom EU:s stöd till den integrerade nationella finansieringsramen och det därmed sammanhängande arbetet med finanspolitisk federalism.

De naturresurser som främst utvinns i **Rwanda** är 3TG och ädelstenar[14]. Det bälte av 3T-fyndigheter som sträcker sig från den östra delen av Demokratiska republiken Kongo genom Rwanda och in i Burundi står för 51 % av den globala försörjningen av tantal. Rwanda bidrar enligt sin egen statistik till 28 % av den globala produktionen, främst i form av koncentrat[15]. Inga områden av Rwanda finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden, men landet är viktigt för utvinning och transitering av 3TG. En del av detta kan enligt internationella källor ha smugglats över gränsen från Demokratiska republiken Kongo[16]. EU stöder för närvarande ansvarsfull anskaffning, genomförande av internationella normer för social trygghet och miljöskydd samt främjande av målen för hållbar utveckling i Rwanda genom ett projekt för hållbar utveckling av gruvsektorn i Rwanda (*Sustainable Development of the Mining Sector in Rwanda*)[17]. Utöver detta projekt gick det inte att upptäcka några effekter i Rwanda som direkt kan tillskrivas förordningen. Under det senaste decenniet har den rwandiska regeringen dock genomfört en rad lagstiftningsinitiativ och godkänt system för tillbörlig aktsamhet för industrier, i syfte att minska de negativa riskerna i samband med

[13] EITI (2022), *Mission critical: Strengthening governance of mineral value chains for the energy transition*. https://eiti.org/documents/mission-critical, s. 99.
[14] Stora fyndigheter av tenn har påträffats i Rutongo, Musha och Ntunga. Fyndigheterna av tantal är främst belägna i Rutsiro, Muhanga, Kamonyi osv. RMB Geological Collection. Volfram återfinns i Nyakabingo, Gifurwe och Bugarama. Guld utvinns främst i Rwandas norra och västliga provinser, i Miyove, Nyungwe och 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*.
[16] FN:s säkerhetsråd, Halvtidsrapport från expertgruppen, inlämnad i enlighet med punkt 6 i resolution 2688 (2023), S/2023/990.
[17] Europeiska unionens delegation i Rwanda, ”EU and Germany Join Forces to Boost Rwanda’s Mining Sector”, 30 juni 2023.

prospektering och bearbetning inom gruvdrift. Åtgärderna återspeglar de mer omfattande insatser för att främja tillbörlig aktsamhet i landet som förordningen är en del av.

Åtta regioner i **Sydsudan** finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden. Vid de intervjuer som genomfördes i landet framkom att den olagliga gruvdriften är utbredd inom guldsektorn och främst utförs av oregistrerade småskaliga gruvbrytare. Det råder också en påtaglig brist på insyn i ägandet av företag som är verksamma inom sektorn. Relaterat till förordningen har det hittills inte identifierats några projekt i landet som rör ansvarsfull anskaffning eller konfliktmineraler. Många av de berörda parter som intervjuades hävdade dessutom att tillbörlig aktsamhet och ansvarsfull anskaffning inom guldsektorn inte verkar ingå i regeringens prioriteringar.

I **Venezuela** finns många risker kopplade till utvinningen av guld, och hela landet finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden. Avsaknaden av officiell statistik leder dessutom till en stor brist på insyn i sektorn[18]. Enligt källor som rådfrågats smugglas stora delar av det venezuelanska guldet till grannländer som Colombia, Brasilien, Surinam och Guyana. Utöver den externa studien gick det inte att hitta några andra befintliga studier för att utvärdera effekterna av förordningen i Venezuela. Under studien gick det inte heller att upptäcka att regeringen gjort några försök att genomföra åtgärder för tillbörlig aktsamhet eller gjort några ändringar i gruvlagen eller annan nationell lagstiftning till följd av förordningen. Det finns en viss medvetenhet om förordningen bland akademiker och forskare, men organisationer i civilsamhället och de gruvexperter som kontaktades kände inte till förordningen[19]. Det har därför varit omöjligt att bedöma vilka eventuella effekter på plats som direkt kan tillskrivas förordningen.

Indien är världens näst största guldkonsument (efter Kina), med en förbrukning på 774 ton 2022. Eftersom det inhemska utbudet är för litet tillgodoses efterfrågan främst genom import. Importen sker ofta via Förenade Arabemiraten, vilket utgör en risk (nedan finns närmare uppgifter om farhågorna när det gäller Förenade Arabemiraten och ansvarsfull anskaffning). Under 2022–2023 bidrog den lokala gruvdriften till omkring 1,5 % av utbudet av guld, medan återvinning stod för omkring 14 %[20]. Den risk som främst identifierats i den indiska guldsektorn är smuggling. Denna är i sin tur kopplad till utebliven betalning av statliga skatter och avgifter samt till penningtvätt. Två delstater – Chhattisgarh samt Jammu och Kashmir – finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden. Den externa studiens resultat visar att det finns en viss medvetenhet om förordningen i Indien, särskilt inom vissa organisationer som finns i landet, t.ex. World Gold Council, Gems and Jewellery Export Promotion Council och Indian Bullion and Jewellery Association.

I **Myanmar** styrs tennindustrin helt av högt uppsatta juntatjänstemän, vilket gör det komplicerat att bedöma produktion och handel. Uppskattningar som gjordes 2021 visade en produktion på omkring 29 000 ton årligen, med reserver på över 700 000 ton. Detta gör Myanmar till den fjärde största tennproducenten i världen, med den tredje största tennreserven[21]. Merparten av landets produktion hamnar i kinesiska raffinaderier. Enligt International Tin Associations

[18] Wilson Center, ”Exploiting Venezuela’s Uncertain Future”. OECD, ”Gold Flows from Venezuela”.
[19] Intervjuer genomförda den 30 mars respektive 5 april 2023.
[20] Indian Gold Policy Centre, *8th Annual Report 2022–2023*, s. 26.
[21] Nicholas Gardiner *et al*., ”Tin mining in Myanmar: Production and potential”, *Resources Policy*, december 2015.

kartläggning är kinesiska Yunnan Tin Company en av de största mottagarna av tenn från Myanmar. 15 av Myanmars 21 administrativa områden finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden. Den externa studiens resultat antyder att medvetenheten om förordningen i Myanmar är minimal. Det har inte heller gått att bekräfta några effekter på plats som direkt kan tillskrivas förordningen. De flesta intervjupersonerna i Myanmar fokuserade på problemet med politisk instabilitet och våld. De tog inte uttryckligen upp kraven på tillbörlig aktsamhet.

Förenade Arabemiraten producerar inga mineraler som omfattas av förordningen, men landet är ändå centralt i handeln med och omvandlingen av guld. Landet har på fyrtio år gått från att ligga utanför topp 100 till att nu vara en av världens tio största guldimportörer. Särskilt importen från Afrika har ökat märkbart[22]. Vissa av de berörda parter som intervjuades hävdade att det är mycket svårt att få tillgång till information om guldhandeln i Förenade Arabemiraten. Det finns en utbredd oro för att kraven på ansvarsfull anskaffning är för svaga, trots en rad relevanta initiativ på senare tid. Förenade Arabemiratens ekonomiministerium har meddelat att nya OECD-anpassade bestämmelser om tillbörlig aktsamhet för guldsektorn träder i kraft i januari 2024. Även om det inte gick att fastställa några effekter som direkt kan tillskrivas förordningen i Förenade Arabemiraten, som heller inte finns med i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden, spelar landet en viktig roll som transitnav, särskilt för guld. Landet är därför relevant för förordningens tillämpning och ändamålsenlighet, och även viktigt för tillbörlig aktsamhet inom sektorn mer generellt.

d. Slutsatser och rekommendationer

Genom förordningen infördes skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan endast för unionsimportörer av 3TG. Därför har förordningen i sig ingen direkt rättsverkan på enheter och processer i tredjeländer. Mot denna bakgrund är EU-förordningens effekter och kostnader i tredjeländer svåra att skilja från sådana som är en följd av mer omfattande globala insatser för att främja tillbörlig aktsamhet i leveranskedjor för mineraler. Det är dock uppmuntrande att det i de flesta av de tredjeländer som bedömts finns många aktörer i 3TG-sektorn som har gjort vissa insatser för att genomföra OECD-anpassad tillbörlig aktsamhet i linje med förordningens mål. Kraven i förordningen ingår i ett bredare ekosystem av åtgärder för tillbörlig aktsamhet och ansvarsfullt företagande. De kan därför ses som ett av de verktyg som bidrar till ökad tillbörlig aktsamhet i leveranskedjorna för 3TG.

I studien fann man att det är möjligt att stärka effekterna av förordningen genom att EU ökar sitt engagemang i länder som producerar eller är transitländer för 3TG. Det går att förbättra förordningens tillämpning och ändamålsenlighet ytterligare genom att öka den utåtriktade verksamheten. Inledningsvis skulle EU:s delegationer kunna bedriva sådan utåtriktad verksamhet i länder som har områden i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden. Bland lokala intressentgrupper märktes ett stort intresse och mottaglighet för förordningen. En viktig möjlighet att stärka effekterna av förordningen är därför att fördjupa engagemanget hos berörda parter som deltar i produktionen av och handeln med 3TG i länder med konfliktdrabbade områden och högriskområden.

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

2. Effekterna för ekonomiska aktörer i EU

a. Användning av tillbörlig aktsamhet bland ekonomiska aktörer i EU, även i senare led

Bedömningen visar att när förordningen trädde i kraft hade unionsimportörer och aktörer i senare led olika stor medvetenhet om tillbörlig aktsamhet, beroende på deras roll i 3TG-leveranskedjan och företagets storlek. Hur medvetna företagen var om principerna för tillbörlig aktsamhet och hur dessa ska genomföras påverkades i hög grad av huruvida de deltar i internationell 3TG-handel som sedan 2010 omfattas av den amerikanska lagen *Dodd-Frank Act*.

Många unionsimportörer som fick kännedom om tillbörlig aktsamhet för första gången genom förordningen hade upplysts om sina skyldigheter i kontakter med medlemsstaternas behöriga myndigheter. Ett positivt resultat från studien är att företagen tack vare denna kontakt med medlemsstaternas myndigheter gradvis har blivit bättre på att uppfylla de skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet som föreskrivs i förordningen. Medlemsstaternas behöriga myndigheter betonar behovet av att fortsätta att upplysa aktörerna om de detaljerade kraven i förordningen. Vissa små och medelstora företag har rapporterat att de har svårt att genomföra externa kontroller. De flesta av de rådfrågade unionsimportörer som omfattas av förordningens krav på tillbörlig aktsamhet förlitar sig dock på system för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan. Detta tyder på att om kommissionen skulle erkänna sådana system som uppfyller kraven skulle det främja importörernas efterlevnad av relevanta krav och även påverka många företags erfarenhet av förordningen (se avsnitt 3 om kompletterande åtgärder för närmare uppgifter).

I vilken mån EU:s ekonomiska aktörer använder tillbörlig aktsamhet och uppfyller kraven varierar mellan medlemsstaterna. De brister som främst har rapporterats gäller avsaknaden av information om skyldigheter avseende förvaltningssystem och riskhantering, ofullständiga granskningsrapporter, försummelser som rör uppgiftslämnande och rapportering samt bristande överensstämmelse mellan rapporterade importvolymer och tullens uppgifter. Ett annat stort problem är den allmänna bristen på behöriga granskare i hela EU, liksom det faktum att många granskningar inte uppfyller de tillämpliga kraven i förordningen. Intervjupersonernas åsikter om kostnaderna för efterlevnad skilde sig mycket åt. Å ena sidan blir tillbörlig aktsamhet alltmer en gängse standard i metall- och mineralbranschen, och förordningen ligger i linje med mycket av vanlig affärspraxis. Å andra sidan förklarade företagen att den administrativa bördan och kostnaderna för granskning av efterlevnaden kan vara tämligen betydande, särskilt för små och medelstora företag. Kostnaderna för en granskning uppskattades till mellan 8 000 och 10 000 euro – en betydande utgift för ett litet eller medelstort företag. Samtidigt menade företagen (och medlemsstaternas behöriga myndigheter – se nedan) att dessa kostnader skulle kunna minska avsevärt om system erkändes och det inrättades en förteckning över ansvarstagande smältverk som erkänts av EU.

I förordningen fastställs skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet endast för unionsimportörer av metaller och mineraler. Det finns dock tecken på att ekonomiska aktörer i senare led i värdekedjorna också gör framsteg med sitt arbete för tillbörlig aktsamhet. För att kunna bedöma i vilken utsträckning företag i senare led använder tillbörlig aktsamhet håller kommissionen på att utarbeta ett frivilligt webbverktyg där företagen kan publicera uppgifter om sina åtgärder för

tillbörlig aktsamhet. Man planerar att ta i bruk verktyget, som heter ReMIS (*Responsible Minerals Information System*), under andra halvåret 2024 (se avsnitt 3 om kompletterande åtgärder).

b. Medlemsstaternas behöriga myndigheters kontroll av att förordningen efterlevs

Enligt förordningen ska medlemsstaternas behöriga myndigheter utföra ”lämpliga kontroller i efterhand” av att ekonomiska aktörer fullgör sina skyldigheter. Den analys som gjordes inför denna översyn visade att medlemsstaternas behöriga myndigheter har olika kapacitet, anslagna resurser och sakkunskap när det gäller råvaror, industriprocesser och granskning. Därför har de också olika förmåga att utföra kontrollerna i efterhand och följa upp dem. Rent allmänt kan sägas att medlemsstaternas behöriga myndigheter har uppnått begränsade resultat, eftersom endast den första omgången av de årliga kontrollerna i efterhand har genomförts. Flera medlemsstater har konstaterat att det behövs mer tid för att skaffa inblick i importmönster och potentiella kringgåenden av bestämmelserna, och för att få en tydligare bild utifrån relevanta data.

I enlighet med artikel 17.1 i förordningen ska medlemsstaterna senast den 30 juni varje år lämna en rapport till kommissionen om genomförandet av förordningen. De senaste resultat från medlemsstaternas behöriga myndigheters rapporter som ingår i denna översyn är därför daterade den 30 juni 2023 och omfattar kontroller som utfördes under 2022. Det är viktigt att notera att eftersom endast den första omgången av de årliga kontrollerna i efterhand har genomförts så är medlemsstaternas behöriga myndigheters resultat begränsade.

Av de uppgifter som medlemsstaternas behöriga myndigheter har lämnat till kommissionen genom de årliga rapporterna om genomförandet framgår att myndigheterna under 2021 inledde utåtriktad verksamhet i form av upplysningssessioner för aktörer och förberedelser inför efterhandskontrollerna. Allt fler av medlemsstaternas behöriga myndigheter började genomföra kontroller i efterhand under 2022. Många av dessa kontroller skulle enligt planerna slutföras under 2023. Sammanlagt hade kommissionen den 30 juni 2023 mottagit rapporter om genomförandet från 22 av de 27 medlemsstaterna.

Av dessa 22 medlemsstater hade 12 redan planerat eller börjat utföra kontroller i efterhand: Österrike, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike (pilotkontroller), Tyskland, Luxemburg, Malta och Spanien. I Polen hade kontrollerna i efterhand inte inletts, eftersom den rättsliga grunden för dessa ännu inte hade införts i den polska nationella lagstiftningen[23]. Portugal meddelade att man skulle inleda kontroller i efterhand under andra halvåret 2023. Övriga medlemsstater hade inte utfört några kontroller i efterhand, eftersom de inte identifierat några importörer med importvolymer som översteg tröskelvärdena i förordningen.

Enligt de tulluppgifter som medlemsstaterna rapporterat fanns det 8 286 identifierade unionsimportörer av 3TG-mineraler och 3TG-metaller 2022. Av dessa importerade 477 (6 %) kvantiteter som motsvarade eller översteg tröskelvärdena för årlig volym. Tröskelvärdena har fastställts för att säkerställa att den import som omfattas motsvarar minst 95 % av den totala

[23] Den polska regeringen antog en lag om former för genomförandet av förordningen den 12 mars 2024.

3TG-volym som importeras till EU (se avsnitt III.4 b). När det gäller antalet importörer som omfattas av förordningen finns det stora skillnader mellan medlemsstaterna.

Resultaten bekräftar att graden av efterlevnad varierar avsevärt, och vissa medlemsstater har inte rapporterat några slutgiltiga resultat av sina kontroller i efterhand. Det finns många skäl till det, som att medlemsstaterna håller på att utveckla sitt interna granskningssystem, att de ännu inte har utsett en behörig myndighet eller att de först nyligen fått relevanta tulluppgifter från sina tullmyndigheter.

När det gäller hur medlemsstaternas behöriga myndigheter genomför kraven pekar både den externa studien och de årliga genomföranderapporterna från myndigheterna själva på ett antal utmaningar. Medlemsstaterna har rapporterat att de flesta unionsimportörer som omfattas av förordningens krav på tillbörlig aktsamhet förlitar sig på system för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan som kan underlätta för dem att efterleva förordningen. Detta underlättande gäller dock inte ännu, eftersom kommissionen ännu inte har erkänt något system (se avsnitt III.3 a). En annan svårighet som särskilt mindre medlemsstater har tagit upp är att de behöriga myndigheterna saknar kapacitet och resurser att se till att förordningen efterlevs. Medlemsstaternas behöriga myndigheter har uttryckt sitt stöd för fler utbyten av bästa praxis och samordning av praxis. De har också lyft fram ett antal risker i samband med unionsimport av guld (se avsnitt III.4 e) och betonat att material i återvunnen form eller som färdiga produkter skapar utmaningar när det gäller spårbarheten, eftersom de för närvarande inte omfattas av förordningen. Utmaningarna finns i synnerhet inom guldsektorn, där det finns kopplingar mellan återvinning och konfliktmaterial.

Medlemsstaterna är fortsatt ansvariga för ett enhetligt genomförande av förordningen i enlighet med artikel 10.3. Kommissionen har infört relevanta verktyg för att underlätta utbyten mellan medlemsstaterna och främja ett enhetligt genomförande av förordningen. Här kan framför allt nämnas de kvartalsvisa mötena i expertgruppen för ansvarsfull anskaffning av tenn, tantal, volfram och guld (*3TG-expertgruppen*). Ett annat exempel är en plattform (*Responsible Minerals Monitoring System*) som håller på att inrättas där medlemsstaterna på ett säkert sätt kan utbyta relevanta tulluppgifter med varandra. I den externa granskningen identifierades 3TG-expertgruppen som en effektiv plattform där medlemsstaternas behöriga myndigheter och kommissionen kan träffas, utbyta information och öka samstämmigheten när det gäller att kontrollera efterlevnaden av förordningen.

Det pågående arbetet med en plattform för utbyte av tulluppgifter befinner sig för närvarande i pilotfasen. Plattformen kan sedan vara till stöd när medlemsstaterna utbyter uppgifter i övervakningssyfte och i syfte att förhindra att unionsimportörer kringgår praxis. Framför allt kommer medlemsstaterna att via plattformen kunna visa och dela företagens tulluppgifter om de mineraler och metaller som omfattas av förordningen. På så vis minimeras risken för att importörer delar upp sändningar och importerar dem via olika medlemsstater för att hålla sig under förordningens tröskelvärden för importvolym.

3. Åtgärder som kompletterar förordningen

I detta avsnitt granskas hur olika verktyg som stöder genomförandet av förordningen fungerar och hur ändamålsenliga de är. Verktygen anges i tabellen nedan.

Tabell 4 – Översikt över verktyg som stöder genomförandet av förordningen

Verktyg som stöder genomförandet	Hänvisning till förordningen/beskrivning
a. System för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan och förteckningen över ansvarstagande smältverk och raffinaderier (EU:s ”vita lista”)	Skäl 14 och artikel 8 i förordningen, skäl 16 och artikel 9 i förordningen.
b. Förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden	Artikel 14.2 i förordningen; kommissionens rekommendation (EU) 2018/1149 av den 10 augusti 2018; metod och förteckning som RAND Europe utarbetat och regelbundet uppdaterar: konfliktdrabbade områden och högriskområden (cahraslist.net).
c. Det europeiska partnerskapet för ansvarsfulla mineraler (EPRM)	Introducerades 2016 som ett flerpartsinitiativ för att genomföra projekt inom hantverksmässig småskalig 3TG-gruvdrift. Forum för industrin, regeringar och civilsamhället. https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/
d. Andra åtgärder som beskrivs i det gemensamma meddelandet av den 5 mars 2014[24]	Politiska dialoger med tredjeländer, råvarudiplomati, utvecklingssamarbete med tredjeländer. Sedan 2021: strategiska partnerskap med tredjeländer om råvaror[25].
e. ReMIS – informationssystem för ansvarsfulla mineraler	Frivilligt webbverktyg där företag i senare led kan publicera uppgifter om sina åtgärder för tillbörlig aktsamhet. Verktyget är tekniskt sett klart för lansering, och kommissionen håller nu på att färdigställa dataskyddsarrangemangen med medlemsstaterna innan ReMIS görs tillgängligt för allmänheten.
f. Portalen Due Diligence Ready!	Verktyget Due Diligence Ready! som kommissionen har utvecklat är särskilt inriktat på små och medelstora företag. Verktyget är i drift och används som stöd i arbetet med att förstå och genomföra

[24] Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet: *Ansvarsfull anskaffning av mineraler från konfliktdrabbade områden och högriskområden: mot en integrerad EU-strategi*, JOIN(2014) 8 final.

[25] Råvarudiplomati – Europeiska kommissionen (europa.eu).

	tillbörlig aktsamhet. Genom portalen får små och medelstora företag hjälp med att • lära sig vilka fördelar de kan få av att iaktta tillbörlig aktsamhet i sina leveranskedjor, • förstå, bedöma och minska riskerna och konsekvenserna i sina leveranskedjor i samband med ansvarsfull anskaffning, • förstå och genomföra OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet och lära sig hur man iakttar tillbörlig aktsamhet för ansvarsfull anskaffning av mineraler (OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet gäller för alla mineraler). Både forskning och berörda parter som intervjuats har pekat på att verktyget borde ge ett mer stegvist och riktat stöd. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_sv

a. Erkännande av system för tillbörlig aktsamhet och EU:s ”vita lista”

I förordningen konstateras att system för tillbörlig aktsamhet kan främja unionsimportörernas efterlevnad av kraven i förordningen. Enligt artiklarna 3 och 8 ska kommissionen anta genomförandeakter om erkännande av system för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan på grundval av ansökningar från systemansvariga. Förfarandet för bedömning av system och kriterierna för ett eventuellt erkännande av dem beskrivs i en delegerad förordning[26]. Denna bygger på OECD:s metod för bedömning av system för tillbörlig aktsamhet när det gäller mineraler, vilket garanterar att systemen i fråga uppfyller kraven i förordningen.

Inget system har erkänts ännu, men fem system bedöms för närvarande med avseende på ett eventuellt erkännande. Bedömningarna bygger på ingående dokumentgranskning, intervjuer med aktörer som deltar i systemen samt kontroller på plats (s.k. skuggranskningar). Man undersöker både hur systemens strategier och standarder är utformade och hur de genomförs. Tidsplanen för bedömningarna (särskilt för skuggranskningarna) påverkades stort av covid-19-pandemin. Detta har lett till att bedömningar har försenats. Andra faktorer som påverkar hur lång tid ett eventuellt erkännande tar är bedömningskriterierna (som måste vara stränga), de olika stegen i förfarandet, behovet av grundliga utvärderingar och möjligheten till nya ansökningar.

Intervjuer med företag har bekräftat att många av företagen redan är anslutna till system eller anpassar sin praxis efter dem, trots att de ännu inte har erkänts. Även om vissa berörda parter

[26] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/429 av den 11 januari 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/821 när det gäller metod och kriterier för bedömning och erkännande av system för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan för tenn, tantal, volfram och guld, EUT L 75, 19.3.2019, s. 59.

har nämnt att kostnaden för system för tillbörlig aktsamhet potentiellt kan begränsa efterlevnaden, verkar många aktörer anse att de uppskattade kostnaderna är ekonomiskt proportionerliga.

Vissa berörda aktörer har även påpekat vikten av insyn i systemen. Systemen kan göra det enklare att få tillgång till information om materialets ursprung, så att man kan kontrollera att de rättsliga skyldigheterna enligt förordningen efterlevs. I de flesta av de kontroller i efterhand som medlemsstaternas behöriga myndigheter genomfört av unionsimportörer som deltar i system för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan kunde emellertid importörerna inte upplysa myndigheterna om ursprungslandet, vilket är ett krav enligt artikel 4 i förordningen. Medlemsstaternas behöriga myndigheter, unionsimportörerna och själva systemen bör uppmuntras till närmare samarbeten och utbyten om dessa insynsproblem.

Även om erkännandet av systemen är ett verktyg som främjar efterlevnaden är det viktigt att påpeka att unionsimportörerna fortsatt har enskilt ansvar för att uppfylla kraven i förordningen. Detta gäller oavsett om de deltar i ett system som erkänts eller inte. Systemen kan således fungera som verktyg som underlättar för unionsimportörerna att uppfylla kraven, men de befriar inte importörerna från deras enskilda ansvar att iaktta tillbörlig aktsamhet.

I förordningen föreskrivs att kommissionen ska anta en genomförandeakt för att fastställa en förteckning över ansvarstagande smältverk och raffinaderier i enlighet med artikel 9 i förordningen. När förteckningen utarbetas ska kommissionen ta hänsyn till smältverk och raffinaderier som ingår i erkända system för tillbörlig aktsamhet, liksom till de uppgifter som medlemsstaterna har lämnat. Eftersom inga system har erkänts hittills har det inte utarbetats någon EU-förteckning ännu.

b. Förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden

I förordningen föreskrivs stöd till ekonomiska aktörer för identifiering av konfliktdrabbade områden och högriskområden. I enlighet med artikel 14 har Europeiska kommissionen utarbetat icke-bindande riktlinjer för identifiering av konfliktdrabbade områden och högriskområden[27]. Kommissionen har även gett RAND Europe i uppdrag att bidra med extern expertis i form av en metod för att fastställa vilka länder som bör placeras i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden, och att tillhandahålla en vägledande, icke-uttömmande och regelbundet uppdaterad förteckning över konfliktdrabbade områden och högriskområden[28]. Precis som betonades i fotnot 4 ovan utgör de externa experternas förteckning över konfliktdrabbade områden och högriskområden (liksom uppgifterna på den webbplats där förteckningen finns) inte Europeiska kommissionens eller EU:s officiella ståndpunkt om huruvida en viss region eller ett visst område är ett konfliktdrabbat område eller högriskområde enligt definitionen i artikel 2 f i förordning (EU) 2017/821. Förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden fungerar icke desto mindre som ett operativt verktyg som ger vägledning om riskreducerande åtgärder och hjälper företag att tillämpa tillbörlig aktsamhet i enlighet med EU-förordningen.

[27] Kommissionens rekommendation (EU) 2018/1149 av den 10 augusti 2018 om icke-bindande riktlinjer för att identifiera konfliktdrabbade områden och högriskområden och andra risker i leveranskedjan enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/821, EUT L 208, 17.8.2018, s. 94.
[28] Förteckningen finns på https://www.cahraslist.net/.

När ett område läggs till i förteckningen som ett konfliktdrabbat område och/eller högriskområde betyder det inte att det är förbjudet att bedriva affärsverksamhet i området, och det är inte heller en indirekt eller direkt uppmaning att inte göra det. Förteckningen hjälper i stället företag att kartlägga i vilka områden de bör tillämpa riskbaserad tillbörlig aktsamhet för att börja eller fortsätta anskaffa 3TG, med hjälp av företagsprocesser för tillbörlig aktsamhet.

Företag som intervjuades i samband med den externa studien bekräftade att förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden är ett användbart verktyg för att bedöma risker för regionala konflikter. Några av svarspersonerna rapporterade att de använder den tillsammans med andra förteckningar över konfliktdrabbade områden och högriskområden, t.ex. den förteckning som tagits fram inom initiativet för ansvarsfulla mineraler (RMI). Andra berörda parter menade att medvetenheten om förteckningen skulle kunna ökas. Intervjuerna bekräftade också att det är viktigt att fortsätta att betona att förteckningen är vägledande och icke-uttömmande. När det gäller förteckningens innehåll har vissa berörda parter föreslagit att man bör överväga tekniska ändringar, som uppdateringsfrekvensen för förteckningen och en uppdaterad metod för att förfina de geografiska områdena. Ett annat förslag är att överväga att ta med transitländer i förteckningen.

c. Det europeiska partnerskapet för ansvarsfulla mineraler (EPRM)

Det europeiska partnerskapet för ansvarsfulla mineraler (EPRM) introducerades 2016 för att stödja genomförandet av den kommande förordningen genom i) ansvarsfull produktion, ii) ansvarsfull anskaffning och iii) sammankoppling av produktion och anskaffning. EPRM, som främst finansieras av Europeiska kommissionen och vissa medlemsstater, är ett flerpartsinitiativ och fungerar som ett forum för industrin, regeringar och civilsamhället. Dess syfte är att bygga upp kapacitet för åtgärder för tillbörlig aktsamhet i hela 3TG-leveranskedjan.

EPRM har två huvudsakliga mål. Det första är att stödja små och medelstora företag i tillämpningen av tillbörlig aktsamhet, genom verktyg som kontrollen ”Due Diligence Check”. Den består av ett frågeformulär för att bedöma företagens anpassning till OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet och ger också konkreta råd om att förbättra praxis. Ett annat verktyg är ”Due Diligence Hub” med anpassad information om att tillämpa tillbörlig aktsamhet. Det andra målet är att hjälpa aktörer inom hantverksmässig småskalig gruvdrift att producera på ett mer ansvarsfullt sätt och få tillträde till formella marknader nationellt och internationellt. Därför finansierar EPRM projekt i konfliktdrabbade områden och högriskområden, och har som mål att bygga upp bästa praxis och skapa ett gott samarbete mellan aktörer i 3TG-leveranskedjan för att stärka ansvarsfulla metoder[29].

EPRM har under årens lopp byggt upp kunskap om tillbörlig aktsamhet, fungerat som ett forum för flerpartsdiskussioner och bekräftat mervärdet av stöd till tillbörlig aktsamhet i tidigare led genom projekt på plats. Sedan 2021 har arbetet börjat ge bättre resultat. Partnerskapet verkar också vara bättre anpassat till EU:s prioriteringar.

Det finns dock områden som behöver förbättras ytterligare. Bland annat finns det behov av att öka medlemsbasen, diversifiera finansieringskällorna, öka den utåtriktade verksamheten till

[29] Under perioden 2017–2020 beviljade EPRM 18 bidrag eller andra former av projektstöd till en utgift av sammanlagt sex miljoner euro. Ytterligare tre pilotprojekt valdes ut och började genomföras i början av 2022. Sommaren 2023 inleddes ytterligare en ansökningsomgång.

producerande länder, stärka hållbarhetsinriktningen och förbättra förmågan att övervaka och utvärdera den egna verksamheten. Något som har framhållits under samråd med berörda parter är möjligheten att göra det enklare för civilsamhällesorganisationer och intressenter från konfliktdrabbade områden och högriskområden att ansöka om finansiering genom bidrag från EPRM. Syftet är att ge lokala aktörer i leveranskedjorna i dessa områden mer utbildning om system för tillbörlig aktsamhet (eventuellt i kombination med samarbetssystem för industrin) och att utöka kopplingen mellan stödmottagare och ekonomiska aktörer.

d. Andra åtgärder som beskrivs i det gemensamma meddelandet av den 5 mars 2014 – råvarudiplomati

När det gäller råvarudiplomati och utvecklingssamarbete vid sidan av befintliga program som EPRM har EU genomfört många åtgärder för att stödja en hållbar utveckling av gruvsektorn i partnerländerna. Tantal och volfram, två av de material som förordningen omfattar, finns också med i EU:s förteckning över kritiska råvaror. De ingår därför i bredare EU-insatser för kritiska råvaror. Ett viktigt exempel på sådana insatser är EU:s arbete med att ingå strategiska partnerskap med tredjeländer om råvaruvärdekedjor, vilket också är en del av den yttre dimensionen av akten om kritiska råvaror[30].

Dessa partnerskap bygger på ett bilateralt och icke-bindande samförståndsavtal och en färdplan med konkreta åtgärder som man ska komma överens om inom sex månader från det att samförståndsavtalet ingås. Grundpelarna i samförståndsavtalen har följande syften: främja miljöstandarder samt sociala och styrningsrelaterade standarder och ansvarsfull gruvdrift, uppbåda finansiering till relevant infrastruktur, bygga upp kapacitet, samarbeta om forskning och innovation samt integrera råvaruvärdekedjorna genom att främja företagens deltagande och hållbara investeringar.

Hittills har EU undertecknat partnerskap med Argentina, Australien, Kanada, Chile, Demokratiska republiken Kongo, Grönland, Kazakstan, Namibia, Norge, Rwanda, Ukraina, Uzbekistan och Zambia. Fler partnerskap är på gång, framför allt med andra afrikanska länder.

Detta arbete med strategiska partnerskap är ett komplement till målen i det gemensamma meddelandet av den 5 mars 2014 och akten om kritiska råvaror. Det ligger också i linje med målet att främja ansvarsfull anskaffning av råvaror. När så är lämpligt stöds arbetet dessutom av de politiska dialoger som EU upprätthåller med länder som spelar en viktig roll när det gäller ansvarsfulla värdekedjor för mineral.

e. ReMIS – informationssystem för ansvarsfulla mineraler

Förordningen innehåller inga bindande skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet för ekonomiska aktörer i senare led. Däremot ska kommissionen bedöma dessa aktörers användning av tillbörlig aktsamhet (artikel 17.2 i förordningen). För att kunna göra den bedömningen håller kommissionen på att inrätta ett informationssystem för ansvarsfulla mineraler, ReMIS (*Responsible Minerals Information System*). Detta är ett frivilligt webbverktyg där företag i senare led kan publicera uppgifter om sina åtgärder för tillbörlig

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

aktsamhet. ReMIS är tekniskt sett klart för lansering, och kommissionen håller nu på att färdigställa dataskyddsarrangemangen med medlemsstaterna. Eftersom ReMIS ännu inte har lanserats har det vid denna första översyn inte gått att göra en heltäckande bedömning av i vilken utsträckning företag i senare led har börjat använda tillbörlig aktsamhet.

f. Portalen Due Diligence Ready!

Kommissionen har utvecklat portalen ”Due Diligence Ready!”[31] särskilt för att hjälpa företag att anskaffa mineraler och metaller på ett ansvarsfullt sätt och uppfylla eventuella lagstadgade krav, inklusive förordning (EU) 2017/821. Portalen innehåller allmän information[32] om skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet och erbjuder också en uppsättning verktyg[33] som kan vara till hjälp i arbetsflödet för tillbörlig aktsamhet. Den har även webbseminarier och utbildningsmaterial i PowerPoint-format[34] som kan hämtas på sju språk (engelska, franska, tyska, italienska, polska, portugisiska och spanska). Vidare erbjuder portalen (inspelat) utbildningsmaterial, t.ex. material som bygger på en virtuell session från juni 2023 för små och medelstora företag i Europa och branschorganisationer. Syftet med den virtuella utbildningssessionen var följande:

- Ange bakgrunden till EU-förordningen och titta på mål, tillämpningsområde och det aktuella läget.
- Ge små och medelstora företag praktisk vägledning om hur de genomför tillbörlig aktsamhet i sina egna verksamheter.
- Anpassa rekommendationerna till situationen för små och medelstora företag i Europa, vilka troligtvis har begränsade resurser för att genomföra åtgärder för tillbörlig aktsamhet.
- Upplysa företagen om vilka stödverktyg som finns tillgängliga inom sektorn och påminna dem om att syftet med portalen Due Diligence Ready! är att samla alla verktyg på samma ställe, så att företagen enkelt kan komma åt dem. De bör även påminnas om den rådgivningstjänst som små och medelstora företag kan vända sig till med frågor.

I februari 2023 introducerades en kostnadsfri e-postrådgivning[35], där projektexperter finns till hands för att förklara för små och medelstora 3TG-importerande företag hur förordningen ska genomföras och vägleda dem i genomförandet. Även e-postrådgivningen finns tillgänglig på sju språk.

Forskning i samband med den externa studien för översynen av förordningen pekade särskilt på att det är viktigt att verktyget ger ett riktat stöd, och detsamma påpekades av berörda parter som intervjuats. Förbättringar och uppdateringar av verktyget sker löpande.

4. Andra faktorer i översynen som kan påverka förordningens ändamålsenlighet

[31] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_sv.
[32] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_sv.
[33] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/due-diligence-toolbox_sv.
[34] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/training-and-events_sv.
[35] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_sv#free-email-advisory.

Vid översynen granskades inte enbart de faktorer som uttryckligen föreskrivs i artikeln om översyn av förordningen, utan även andra aspekter som kan påverka förordningens tillämpning och ändamålsenlighet. Exempelvis bedömdes förordningens nuvarande omfattning (risker i samband med tröskelvärden och olaglig handel med guld), tillämpningsområdet i fråga om mineraler, risker som omfattas av skyldigheterna avseende tillbörlig aktsamhet samt eventuella kopplingar till annan EU-lagstiftning som är relevant för utvinningssektorn (batteriförordningen, akten om kritiska råvaror och direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet).

Tröskelvärden för importvolymer

Förordningen har global räckvidd, vilket innebär att alla 3TG-importörer, oavsett ursprung, med en årlig importvolym som överstiger tröskelvärdena i bilaga I omfattas av skyldigheterna avseende tillbörlig aktsamhet. Importörer vars importvolymer är lägre än dessa tröskelvärden har ingen rättslig skyldighet enligt förordningen att iaktta tillbörlig aktsamhet, men uppmuntras att frivilligt göra detta. Tröskelvärdena i bilagan har fastställts för att säkerställa att den import som omfattas motsvarar minst 95 % av de totala 3TG-volymer som importeras till EU. Det gör att den allra största delen av importen omfattas av kraven på tillbörlig aktsamhet, samtidigt som små och medelstora företag och importörer av små volymer slipper en omotiverad administrativ börda.

I den externa studien konstaterades att tröskelvärdena är ett effektivt sätt att befria små och medelstora företag från en överdriven administrativ börda. Samtidigt befarar vissa berörda parter att tröskelvärdena kan leda till att unionsimportörer kringgår bestämmelserna. Några berörda parter har dessutom uttryckt oro över att de fastställda tröskelvärdena inte omfattar högriskimport, som alltså är undantagen från kraven på tillbörlig aktsamhet. Denna oro är särskilt relevant när det gäller guld, med tanke på att även små importvolymer som understiger tröskelvärdena kan ha ett högt penningvärde, och med tanke på att högriskimport även kan vara förknippad med relativt låga importkvantiteter.

Dessa frågor måste bevakas noga. För närvarande har dock inga tydliga bevis på kringgående (t.ex. att importer har delats upp mellan flera importörer för att de ska hålla sig under tröskelvärdena) upptäckts i den externa studien eller rapporterats till kommissionen av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Kommissionen och medlemsstaterna samarbetar nära för att se till att importmönstren hela tiden övervakas. Kommissionen håller på att utarbeta ett it-verktyg för övervakning av ansvarsfulla mineraler (RMT, *Responsible Minerals Monitoring Tool*). Det är en webbplattform som medlemsstaternas behöriga myndigheter kan använda för säkra utbyten av tulluppgifter.

Eftersom det fortfarande saknas tillräckliga data är det enligt studien för tidigt att överväga att ändra tröskelvärdena eller revidera metoden för att beräkna dem. Arbetet med genomförandet kommer därför att inriktas på att underlätta informationsutbyte mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Syftet är att förbättra övervakningskapaciteten och de kvantitativa insikterna om direkta och indirekta handelsdata, investeringar och vinstdelningstendenser, vilket skapar förutsättningar för en mer djupgående analys av tröskelvärdenas potentiella effekter i framtiden.

Olaglig handel med guld

I förordningen konstateras att olaglig handel indirekt knyter konsumenter till konflikter utanför EU som har allvarliga konsekvenser för mänskliga rättigheter. I den externa studien betonas att transitnaven spelar en roll i de globala 3TG-leveranskedjorna, eftersom guld som kan ha anskaffats och handlats olagligt sammanlänkas med EU-marknaden genom dessa nav.

Problemet med olaglig handel är ytterst komplext och har flera dimensioner. Detta gäller särskilt guld, med tanke på dess inneboende egenskaper. I internationella smugglingsbekämpande insatser är tillbörlig aktsamhet ett av de verktyg som finns att tillgå. Här kan verktyg som exempelvis system för tillbörlig aktsamhet och funktioner för spårbarhet vara till hjälp för att hantera riskerna med olaglig handel i olika led i leveranskedjan. Verktyg som ingår i förordningen kan vara användbara för att komma till rätta med olaglig handel till EU. Ett exempel: Om man i förteckningen över konfliktdrabbade områden och högriskområden inkluderar länder där det sker gränsöverskridande transitering, liksom andra nav för importerade mineraler och metaller från konfliktdrabbade områden och högriskområden, kan det få köparna att göra noggrannare bedömningar av mineralernas och metallernas ursprung.

Materiellt tillämpningsområde

I förordningen fastställs skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet för fyra mineraler och metaller: tenn, tantal, volfram och guld. Det finns tre skäl till att detta val gjordes när förordningen antogs. För det första är 3TG de fyra mineraler som oftast förknippas med väpnade konflikter och relaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna. För det andra bygger förordningen på väletablerade principer i OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Vägledningen gäller i princip för alla mineraler, men har också två tillägg som handlar specifikt om 3TG. Tilläggen är anpassade efter de utmaningar som följer av hur dessa fyra mineralers leveranskedjor är strukturerade. För det tredje är förordningens tillämpningsområde anpassat till andra partners arbete. Exempelvis har Förenta staterna också lagstiftning om konfliktmineraler. Avsnitt 1502 i den amerikanska lagen *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Act* från 2010 omfattar samma fyra produkter, men har en snävare geografisk räckvidd (eftersom den är inriktad på Demokratiska republiken Kongo och dess grannländer).

Utöver 3TG kan även andra mineraler och metaller som är avgörande för den gröna och den digitala omställningen förknippas med konfliktrelaterade risker. Det kan bero på att det redan finns eller förväntas bli stor efterfrågan på dem, eller på att stora fyndigheter finns i socialt och/eller miljömässigt sårbara områden. Därför har kommissionen under översynen försökt att analysera om förordningen även skulle behöva omfatta andra mineraler eller metaller för att det ska gå att uppnå målet att förhindra finansiering av väpnade grupper och säkerhetsstyrkor i resursrika konfliktdrabbade områden och högriskområden. Framför allt undersökte man i den externa studien kobolt, koppar, litium och nickel med avseende på deras produktionsstruktur och exponering för risker som liknar dem för 3TG. Dessa fyra mineraler finns med i EU:s förteckning över kritiska råvaror. Koppar, litium och nickel betraktas även som strategiska råvaror[36] och omfattas därför av akten om kritiska råvaror. Dessutom är batteriförordningen tillämplig på kobolt, litium och nickel, som därför omfattas av den förordningens krav på tillbörlig aktsamhet.

[36] Kritiska råvaror – Europeiska kommissionen (europa.eu).

Kobolt är en mångsidig metall som används i olika tillämpningar, t.ex. batterier, flyg- och rymdsektorn, försvarssektorn och den medicinska sektorn. Över 70 % av koboltutbudet på världsmarknaden kommer från Demokratiska republiken Kongo. Mineralet utvinns främst som biprodukt vid storskalig kopparbrytning i de sydliga provinserna Haut-Katanga och Lualaba, där icke-statliga väpnade grupper verkar i mindre utsträckning. Kina kontrollerar 70 % av den globala bearbetningen av mellanprodukter av kobolt[37]. Landet är också framträdande inom koboltutvinning – 15 av 19 industriverksamheter styrs av kinesiska intressen. Även den hantverksmässiga gruvproduktionen har till stor del köpts upp av kinesiska raffinaderier, exempelvis Huayou Cobalt[38]. Utbudet av kobolt används till största delen i tillverkningen av batterier, särskilt litiumjonbatterier. Dessa batterier används i hemelektronik, elfordon och energilagringssystem.

Koppar är en metall med utbredd användning i elektrisk utrustning, byggnader, industrimaskiner och legeringar. Kopparproduktionen domineras av Chile och dess enorma industriverksamheter, t.ex. gruvorna Escondida och Andina. Nya gruvor håller för närvarande på att öppnas i Peru, Indonesien och Mongoliet[39]. Demokratiska republiken Kongo beräknas vara världens näst största kopparproducent 2026[40]. Koppar är en metall som nyutvinns, och brytningen av koppar är ofta kopplad till brytning av kobolt. Detta är exempelvis fallet i kopparbältet i Demokratiska republiken Kongo. Brytningen av kopparmalm sker mestadels genom storskalig gruvdrift. Hantverksmässig kopparproduktion förekommer emellertid också, eftersom gruvorna ofta växlar mellan koppar och kobolt beroende på de globala priserna.

Litium är en lättmetall som används i litiumjonbatterier, särskilt till elfordon[41]. Litium används även i legeringar, glas, keramik, smörjmedel och läkemedel. Det finns främst i magmatiska bergarter (spodumen) och i mineralhaltiga källor (saltvatten). Merparten av produktionen står Australien och Chile för. De globala litiumreserverna domineras av ett fåtal länder som Chile, Argentina och Bolivia[42]. Brytning av litium måste ske genom storskalig mekaniserad utvinning på grund av de låggradiga fyndigheterna, som gör hantverksmässig och småskalig brytning mindre lämplig. Betydande fynd har dock nyligen gjorts i Demokratiska republiken Kongo[43] och Zimbabwe[44], och en sektor för hantverksmässig brytning håller på att växa fram i dessa länder.

Nickel är ett metalliskt grundämne med spridd användning. Det är nödvändigt för tillväxten hos växter och finns vanligtvis i rostfritt stål och batterier till elfordon. Nickel utvinns i dag främst industriellt i Indonesien, Filippinerna, Ryssland och det franska utomeuropeiska territoriet Nya Kaledonien[45]. Hantverksmässig brytning av nickel har noterats i Filippinerna och Indonesien. Det finns inga studier som pekar på en strukturell användning av nickelintäkter

[37] Andrew Gulley (2022), ”One hundred years of cobalt production in the Democratic Republic of the Congo”. *Resources Policy* 79: 103007; IEA (2021), *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*.
[38] Dionne Searcey, Michael Forsythe och Eric Lipton, ”A Power Struggle Over Cobalt Rattles the Clean Energy Revolution”, *New York Times*, 20 november 2021.
[39] Världsekonomiskt forum (2022), ”Which countries produce the most copper?”.
[40] *Reuters* (2023) ”Congo could seize Peru's No. 2 copper spot as Andean output slows”.
[41] Världsekonomiskt forum (2023), ”This chart shows which countries produce the most lithium”.
[42] Natural Resources Canada (u.å.), ”Lithium Facts”.
[43] *Resource World Magazine*, ”Tantalex Lithium’s Titan plant construction 80% complete, DRC”, 2023.
[44] *Reuters*, ”Premier African Minerals completes Zimbabwe lithium plant, production imminent”, 2023.
[45] Natural Resources Canada (u.å), ”Nickel facts”.

för att finansiera beväpnade grupper. För nickelbrytning krävs betydande investeringar och mekaniserade processer, vilket begränsar den hantverksmässiga brytningen.

Även om tillbörlig aktsamhet i leverans- och värdekedjorna är högst relevant även för andra metaller och mineraler är det inte lämpligt att utvidga förordningens tillämpningsområde i detta skede av två huvudsakliga skäl. För det första karakteriseras dessa andra mineraler och metaller av andra typer av utmaningar när det gäller produktionsstruktur (huvudsakligen storskalig gruvdrift), kopplingar i värdekedjan och eventuella tillhörande risker. För det andra finns det andra rättsakter som är (eller kommer att bli) tillämpliga på dessa andra mineraler och metaller – i synnerhet batteriförordningen och direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet (se avsnittet nedan). I synnerhet innehåller bilaga X till batteriförordningen en förteckning över riskkategorier och de internationellt erkända instrument för tillbörlig aktsamhet som gäller för batteriförordningens krav på tillbörlig aktsamhet. Förteckningen omfattar särskilt kobolt, nickel, naturlig grafit och litium. Dessa kategorier omfattar risker relaterade till mänskliga rättigheter, som barnarbete och tvångsarbete (punkt 2 b i bilaga X). OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet för ansvarsfulla leveranskedjor för mineraler från konfliktdrabbade områden och högriskområden finns också med i punkt 4 f som ett av de relevanta internationellt erkända instrument som är tillämpliga. De båda förordningarna överlappar alltså inte i fråga om materiellt tillämpningsområde, men skyldigheterna när det gäller tillbörlig aktsamhet rör i båda rättsakterna risker enligt bilaga II till OECD:s riktlinjer.

Om förordningens tillämpningsområde skulle utvidgas till flera metaller skulle det kunna medföra överlappande krav i övrig EU-lagstiftning. Detta skulle riskera att komplicera regelverket för ekonomiska aktörer och skapa förvirring om hur tillbörlig aktsamhet bör iakttas när det gäller mineraler. Därför bör prioriteringen i nuläget vara att fortsätta att genomföra förordningen i dess nuvarande form. Särskild uppmärksamhet bör då – även med tanke på framtida översyner av denna förordning och annan lagstiftning om tillbörlig aktsamhet – ägnas åt att se till att EU:s olika rättsakter om tillbörlig aktsamhet som är relevanta i detta sammanhang fortsätter att komplettera varandra och vara kompatibla.

Risker som omfattas

När det gäller vilka risker som skyldigheterna avseende tillbörlig aktsamhet täcker omfattar förordningen risker i samband med väpnade konflikter och relaterade brott mot de mänskliga rättigheterna, i överensstämmelse med OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet och tillhörande bilaga II (om allvarliga kränkningar i samband med utvinning och transport av eller handel med mineraler). Miljörisker omfattas varken av förordningen eller av OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Det går dock att upptäcka samband mellan gruvdriftens miljöpåverkan och väpnade konflikter. Å ena sidan kan statliga och icke-statliga väpnade gruppers inblandning i gruvdriften få negativ miljöpåverkan. Å andra sidan kan konflikter uppstå till följd av miljöförstöring som orsakats av 3TG-verksamhet. Det kan handla om problem som befolkningsförflyttningar, markförstöring, begränsad tillgång till livsmedel och försämrad tillgång till vatten.

Sådana samband mellan miljö och konflikter kan ha betydelse för förordningens ändamålsenlighet. Tillbörlig aktsamhet i fråga om miljön skulle nämligen kunna bidra till ett av huvudmålen med förordningen: att bryta sambandet mellan handel med 3TG och väpnade

konflikter. Samtidigt kommer skyldigheterna avseende tillbörlig aktsamhet att utökas till miljöfrågor redan genom direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet (när det träder i kraft). Många EU-aktörer i leveranskedjorna för mineraler kommer därför att behöva iaktta tillbörlig aktsamhet på miljöområdet. Dessutom grundar sig förordningen för närvarande på OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Om tillbörlig aktsamhet på miljöområdet (som för närvarande inte ingår i OECD:s riktlinjer) lades till i förordningen skulle det riskera att komplicera regelverket för ekonomiska aktörer. Med tanke på övrig unionslagstiftning skulle det även kunna skapa förvirring om hur tillbörlig aktsamhet bör iakttas när det gäller mineraler. Därför bör prioriteringen i nuläget vara att fortsätta att genomföra förordningen i dess nuvarande form.

Samstämmighet mellan förordningen och annan EU-lagstiftning

Förordningen är den första EU-lagstiftning som handlar om tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan. Sedan förordningen trädde i kraft har det utarbetats flera lagstiftningsinitiativ som i olika grad kan samverka med förordningens mål, tillämpningsområde och inriktning. I tabellen nedan jämförs förordningen med följande rättsakter: direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet, batteriförordningen, förordningen om upprättande av en ram för att fastställa ekodesignkrav för hållbara produkter (*förordningen om ekodesign för hållbara produkter*), akten om kritiska råvaror och förordningen om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad (*förordningen om tvångsarbete*). De aspekter som jämförs är geografisk täckning, material och företag som omfattas, skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet, erkännande av system samt ansvarsskyldighet.

En viktig gemensam faktor för dessa rättsakter är den geografiska täckningen – samtliga har en potentiellt global räckvidd (även om förordningen är särskilt inriktad på konfliktdrabbade områden och högriskområden). När det gäller vilka material som omfattas gäller både batteriförordningen och den här förordningen för ett snävt omfång av produkter/mineraler, men de överlappar inte varandra. I akten om kritiska råvaror anges tantal och volfram som kritiska råvaror i bilaga II. I övriga rättsakter, särskilt direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet, finns ingen begränsande definition av material som omfattas. I stället har de en sektorsövergripande tillämpning. När det gäller vilka företag som omfattas, dvs. de ekonomiska aktörer som kraven gäller, är övergripande rättsakter som direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet tillämpliga på stora ekonomiska aktörer. De enheter som omfattas av kraven i förordningen definieras i stället genom den särskilda materiella inriktningen och tröskelvärdena för importvolymer (som också medför en särskild flexibilitet för små och medelstora företag, även om dessa inte uttryckligen är uteslutna från tillämpningsområdet).

När det gäller krav på tillbörlig aktsamhet har förordningen en riktad strategi som ligger i linje OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Strategin innebär att tillbörlig aktsamhet ska iakttas för att tillförsäkra att leveranskedjorna inte finansierar väpnade konflikter och relaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Både i direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och i batteriförordningen är kraven på tillbörlig aktsamhet mer omfattande, eftersom de även täcker miljöaspekter samt sociala risker och risker som gäller mänskliga rättigheter. Varken i akten om kritiska råvaror, förordningen om ekodesign för

hållbara produkter eller förordningen om tvångsarbete föreskrivs några skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet.

När det gäller erkännande av system föreskrivs denna möjlighet i förordningen, akten om kritiska råvaror och batteriförordningen. De system som för närvarande är under utvärdering i samband med förordningen (se avsnitt III.3 a) gäller särskilt 3TG.

Tabell 5 – Jämförelse mellan förordningen och andra relevanta lagstiftningsinitiativ

	Förordningen	**Direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet**	**Batteriförordningen**	**Förordningen om ekodesign för hållbara produkter**	**Akten om kritiska råvaror**	**Förordningen om tvångsarbete**
Geografisk täckning	Global med fokus på konfliktdrabbade områden och högriskområden	Global	Global med visst fokus på konfliktdrabbade områden och högriskområden	Global	Global	Global
Material som omfattas	3TG	Sektorsövergripande	Kobolt, litium, nickel, naturlig grafit	Övergripande med vissa produktbegränsningar	34 kritiska råvaror i bilaga II, inklusive tantal och volfram	Sektorsövergripande
Företag som omfattas	Importörer av 3TG i enlighet med fastställda tröskelvärden	Ekonomiska aktörer med över 1 000 anställda och en årsomsättning på över 450 miljoner EUR	För skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet: Ekonomiska aktörer som släpper ut eller tar i bruk batterier på EU-marknaden och som har en årsomsättning på minst 40 miljoner EUR	Alla företag, men små företag och mikroföretag är undantagna från skyldigheten att förstöra osålda konsumentprodukter	Ej tillämpligt	Sektorsövergripande
Skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet	Risker och negativa konsekvenser kopplade till konflikter och relaterade	Mänskliga rättigheter och miljön	Sociala, mänskliga rättigheter och miljön	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt

	kränkningar av mänskliga rättigheter					
Erkännande av system	Ja	Nej	Ja (metod ej fastställd ännu)	Ej tillämpligt	Ja	Ej tillämpligt
Ansvarsskyldighet	Medlemsstaterna fastställer regler för överträdelser	Medlemsstaterna fastställer administrativa sanktioner för bristande efterlevnad och skadeståndsansvar om rättighetshavarna skadas	Medlemsstaterna fastställer sanktioner för bristande efterlevnad, med begränsning av batteriförsäljningen som sista utväg	Medlemsstaterna fastställer sanktioner	Ej tillämpligt	Marknadsförbud för produkter; medlemsstaterna fastställer påföljder för bristande efterlevnad av förbud

I korthet: Å ena sidan kräver förordningen att tillbörlig aktsamhet genomförs för ett tämligen begränsat antal mineraler och metaller och en bestämd uppsättning risker. Å andra sidan har kraven på tillbörlig aktsamhet i värdekedjan redan utvidgats (eller kommer snart att utvidgas) genom några av EU:s nyligen antagna regelverk. Genom utvidgningen inkluderas en rad olika produkter samt socioekonomiska och miljömässiga aspekter och aspekter som rör arbetstagarnas säkerhet. Detta bidrar till att garantera trygga och hållbara leverans- och värdekedjor av kritiska mineraler och även andra produkter. Vissa av dessa bestämmelser samverkar delvis med förordningen i fråga om materiellt tillämpningsområde, företag som omfattas och krav. Med förordningens nuvarande tillämpningsområde är dock denna samverkan begränsad och ofta av kompletterande karaktär. Den verkar inte heller medföra någon betydande extra regelbörda vid arbetet med tillbörlig aktsamhet enligt EU:s regelverk.

IV. SAMMANFATTNING

Det är endast två år sedan kraven på tillbörlig aktsamhet i verksamheter blev tillämpliga, och denna första översyn görs därför i ett mycket tidigt skede av förordningens genomförande. Hela introduktionen, genomförandet och tillämpningen av de olika bestämmelserna i förordningen och de kompletterande åtgärderna har blivit extra försenade till följd av bland annat covid-19-pandemin och andra problem i samband med genomförandet. Kommissionen kommer att fortsätta att försöka lösa dessa problem i samråd med alla berörda parter. Denna rapport om den första översynen omfattar därför inga definitiva slutsatser om flera av de undersökta frågorna. Rapporten ger dock bra indikationer på förordningens tillämpning och ändamålsenlighet. Vidare anges i rapporten vilka områden som bör utvärderas ytterligare vid kommande översyner.

Viktiga slutsatser

När det gäller förordningens effekter på plats i tredjeländer som producerar 3TG, och framför allt i konfliktdrabbade områden och högriskområden, kunde man i den externa studien urskilja begränsade effekter bland lokala berörda parter som direkt kan tillskrivas förordningen. Eftersom förordningen är utformad med bindande krav på tillbörlig aktsamhet vid import till EU behövs det mer tid och data i tidigare led i leveranskedjan för att det ska gå att urskilja vad som är effekter av förordningen i tredjeländer, kontra vad som är en följd av bredare internationella insatser för att främja tillbörlig aktsamhet i leveranskedjorna för mineraler. Det internationella arbetet för tillbörlig aktsamhet när det gäller 3TG ökar, och därför kommer det även fortsättningsvis att vara svårt att fastställa vilka effekter i de producerande länderna som specifikt kan tillskrivas förordningen. Det är dock uppmuntrande att det i flera av de tredjeländer som granskats finns många aktörer i 3TG-sektorn som har gjort omfattande internationella insatser för att utveckla tillbörlig aktsamhet anpassad efter OECD:s riktlinjer i linje med förordningens mål.

Inom EU har medlemsstaterna gjort framsteg i arbetet med att genomföra förordningen. Medlemsstaternas behöriga myndigheter har inrättats, och i de flesta medlemsstater har man genomfört de första omgångarna av kontroller i efterhand av unionsimportörer som omfattas av förordningen. Medlemsstaternas behöriga myndigheter står dock fortfarande inför utmaningar, särskilt när det gäller insyn samt åtkomst till relevanta uppgifter om tillbörlig aktsamhet.

Oberoende extern granskning är en central del av kraven på tillbörlig aktsamhet, men både de ekonomiska aktörerna och medlemsstaternas behöriga myndigheter har rapporterat att bristen på behöriga granskare är ett betydande problem när förordningen ska genomföras. Vid översynen framkom även skillnader mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter i fråga om kapacitet och resurser. Det pekar på behovet av att göra dem mer delaktiga och få dem att stärka sina utbyten – i synnerhet för att se till att förordningen genomförs på ett enhetligt sätt och för att undvika försök att kringgå kraven.

När det gäller efterlevnadskostnaderna och de verktyg som kompletterar förordningen bekräftar översynen att system för tillbörlig aktsamhet kan stödja efterlevnaden och i allmänhet anses vara ekonomiskt överkomliga verktyg. Det är dock nödvändigt att hela tiden förtydliga systemens roll, för att undvika en överdriven tillit till dem. De ekonomiska aktörerna har fortsatt enskilt ansvar för att följa förordningen, oavsett om de deltar i sådana system eller inte (detta gäller även system som har erkänts av kommissionen). Den förteckning över konfliktdrabbade områden och högriskområden som utarbetas och uppdateras med hjälp av extern expertis är ett användbart verktyg som ekonomiska aktörer och medlemsstaternas behöriga myndigheter regelbundet använder sig av. Kommissionen bör kontinuerligt överväga specifika förbättringar av den metod som förteckningen bygger på. Vid översynen bekräftades mervärdet av andra verktyg (t.ex. EPRM och de strategiska partnerskapen för råvaror) som kompletterar insatserna enligt förordningen eftersom de för in ett internationellt samarbetsperspektiv och leder till ökade kontakter med tredjeländer.

Vid översynen undersöktes slutligen frågor som rör förordningens tillämpningsområde liksom relaterade aspekter som kan påverka förordningens tillämpning och ändamålsenlighet, utöver dem som föreskrivs i själva förordningen. Bedömningen visar att en utvidgning av det materiella tillämpningsområdet (möjlig inkludering av fler mineraler eller metaller, särskilt kobolt) eller riskomfattningen (möjlig inkludering av fler risker, t.ex. miljörisker) till stor del redan har skett genom annan, senare EU-lagstiftning – framför allt batteriförordningen och direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbara produkter. Eftersom flera av kraven i dessa nyare rättsakter ännu inte har börjat tillämpas är det för tidigt att dra bestämda slutsatser om hur de kommer att samverka med förordningen. Det kommer i slutänden även att bero på hur dessa andra initiativ genomförs. I nuläget går det därför inte att dra slutsatsen att förordningen behöver ändras för att förbättra dess tillämpning. Det är inte heller möjligt att fullt ut bedöma om annan lagstiftning i tillräcklig utsträckning kompletterar förordningens ändamålsenlighet.

Utsikterna framåt

Mot bakgrund av ovanstående belyser denna första översyn EU:s behov av att öka sitt engagemang och intensifiera arbetet med att upplysa om förordningen och dess mål. Detta kan ske genom att man stärker insatserna för att kommunicera om förordningen på plats och med berörda parter, och genom att man stöder relevanta utvecklingsprojekt. EU-delegationerna skulle kunna vara de lokala aktörernas främsta samtalspartner och samordnare.

Kommissionen kan även fortsätta att undersöka hur medlemsstaternas behöriga myndigheter skulle kunna kontrollera efterlevnaden av förordningen på ett mer samstämmigt sätt. Även om kommissionen redan arbetar med att ta fram flera verktyg, t.ex. plattformen för utbyte av

tulluppgifter och de regelbundna utbytena genom 3TG-expertgruppens möten, bör man fortsätta arbetet med att löpande bidra med klargöranden eller vägledning och göra det enklare för medlemsstaternas behöriga myndigheter att samarbeta över gränserna med att försöka lösa problem som rör ansvarsfull anskaffning av mineraler och efterlevnad av förordningen.

Den viktigaste lärdomen från denna första översyn är att effekterna av förordningen inte bör bedömas enskilt. Förordningen ingår i ett bredare ekosystem av åtgärder som syftar till att främja en ansvarsfull anskaffning av 3TG och förhindra att anskaffningen bidrar till konflikter och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. En reflektion från översynen i detta avseende är att utvecklingen inledningsvis varit positiv både i tredjeländer och i EU. Framför allt syns tecken på ökad tillbörlig aktsamhet, samt mer generellt bättre förståelse, genomförande och spridning av OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Att tillbörlig aktsamhet i och utanför 3TG-sektorn ökar internationellt är något som måste stöttas och byggas vidare på. Parallellt med att se till att EU:s politik genomförs på ett ändamålsenligt sätt har EU en viktig roll att spela när det gäller att stödja ytterligare internationella insatser. EU ska föregå med gott exempel och samarbeta med alla berörda parter och tredjeländer samt i internationella forum.