



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

EUROPEISKA UNIONENS HÖGA  
REPRESENTANT FÖR UTRIKES  
FRÅGOR OCH  
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 5.3.2014  
JOIN(2014) 8 final

**GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**Ansvarsfull anskaffning av mineraler från konfliktdrabbade områden och  
högriskområden:  
mot en integrerad EU-strategi**

## INLEDNING

Den internationella handeln med mineraler som anskaffas från instabila regioner i världen kan bidra till att fördjupa och förlänga våldsamma konflikter. Även om sådan handel sällan är den bakomliggande orsaken förser den väpnade rörelser med stora ekonomiska resurser till stöd för deras stridsförmåga, med allvarliga konsekvenser för miljontals människor som drabbas av våldet.

Problemet är mest akut i Afrika, i synnerhet i området kring de afrikanska stora sjöarna. Heidelberg Institute<sup>1</sup> uppger att kombinationen naturresurser och konflikt förekommer i omkring 20 % av de nästan 400 konflikter man har registrerat. Resursrelaterade konflikter pågår i dag framför allt i Afrika (27 fall) och Amerika (21 fall) och i mindre utsträckning i Asien och Oceanien (11 fall), Mellanöstern och Maghreb (7 fall) och Europa (4 fall). Den övergripande globala situationen är inte statisk, och det finns alltså risk för fördjupade eller nya konflikter där naturresurser spelar en roll.

Att bryta sambandet mellan mineralutvinning och konflikt är en komplex utmaning. De bakomliggande och omedelbara orsakerna till problemen måste först identifieras, liksom de faktorer som utlöser konflikt och strukturell instabilitet, deras dynamik och de olika inblandade aktörernas roller. Lösningarna måste ta hänsyn till de faktorer som ligger bakom instabilitet, t.ex. svagt styre, bristfällig säkerhet, instabil rättsstat, fattigdom, avsaknad av samhällstjänster och infrastruktur, endemisk korruption och pågående politiska och markrelaterade konflikter. De måste också innefatta en rad olika åtgärder – nationella, internationella, politiska, handels- och utbildningsrelaterade – varav många redan har inletts.

Nya handelsrelaterade EU-åtgärder på området måste sättas in i detta bredare sammanhang och komplettera EU:s initiativ avseende utrikespolitik och utvecklingssamarbete. Hänsyn måste också tas till situationen för EU:s företag och EU-politiken gentemot dem.

I detta gemensamma meddelande från Europeiska kommissionen och utrikesrepresentanten presenteras en rad initiativ som återspeglar dessa överväganden. Utgångspunkten är att ett ansvarsfullt agerande av företag som verkar i konfliktdrabbade områden eller högriskområden kan spela en viktig och positiv socioekonomisk roll i sådana områden. Meddelandet bygger vidare på 2011 och 2012 års meddelanden<sup>2</sup>, där kommissionen beskrev sin avsikt att utforska olika sätt att öka insynen i hela leveranskedjan, inklusive tillbörlig aktsamhet, i situationer där inkomster från utvinningsindustri används för att finansiera krig eller interna konflikter i resursrika utvecklingsländer.

Detta meddelande åtföljer ett förslag från kommissionen till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett unionssystem för självcertifiering av tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan hos ansvarstagande importörer av tenn, tantal och volfram, malmer av dessa metaller, samt guld<sup>3</sup> med ursprung i konfliktdrabbade områden och högriskområden<sup>4</sup>. I

---

<sup>1</sup> *Conflict Barometer*, Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2012.

<sup>2</sup> KOM(2011) 25 slutlig och COM(2012) 22 final.

<sup>3</sup> De fyra mineralerna omfattas av två huvudsakliga internationella instrument för tillbörlig aktsamhet; se även avsnitt 1.2.

<sup>4</sup> Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett unionssystem för självcertifiering av tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan hos ansvarstagande importörer av tenn, tantal och

meddelandet beskrivs kompletterande åtgärder som kommer att öka effekten av förordningen samt en integrerad EU-strategi som bygger på ett offentligt samråd, möten med berörda parter och en konsekvensbedömning under 2013<sup>5</sup>.

Den integrerade strategi som beskrivs i detta meddelande gäller tre huvudfrågor: att begränsa möjligheterna för väpnade grupper att handla med tenn, tantal, volfram och guld i konflikttrubbade områden; att förbättra förmågan hos EU-aktörer – särskilt i senare led i leveranskedjan – att rätta sig efter gällande bestämmelser om tillbörlig aktsamhet; att minska snedvridningarna på de globala marknaderna för de fyra mineralerna som köps in från konflikttrubbade områden och högriskområden, t.ex. området kring de afrikanska stora sjöarna.

## 1. BAKGRUND

### 1.1 Naturresurser som en drivkraft för utveckling

Mineralutvinningsindustrier har potential att avsevärt bidra till ekonomisk utveckling världen över. FN:s organisation för industriell utveckling uppger<sup>6</sup> att gruvproduktion står för 24 % av Afrikas BNP och 9,9 % respektive 20,4 % i Latinamerika och Asien. I Afrika<sup>7</sup> finns 30 % av världens mineraltillgångar och en ännu större andel av fyndigheterna av guld, platina, diamanter och mangan. Länder i Asien och Stillahavsområdet tillhör de största producenterna av volfram-, nickel-, koppar-, tenn- och järnmalm, och där finns en stor del av världens metallsmältverk. Mineralexporten står också för stora ekonomiska vinster i Latinamerika<sup>8</sup>, särskilt Bolivia, Colombia och Peru samt på senare tid Guatemala.

Många länder med rika naturresurser får dock låga poäng i FN:s index för mänsklig utveckling. En förklaring är att resursutvinning är förknippad med en rad olika risker och utmaningar i utvecklingshänseende. Det rör sig t.ex. om ökad exponering för korruption, en tendens för resursexport att tränga undan ekonomisk verksamhet med högre mervärde och ökad miljöförstöring. Resursutvinning är ofta förenad med konflikt och instabilitet, vilket är ämnet för detta meddelande.

Behovet av att begränsa en del av dessa risker genom en förbättrad förvaltning av naturresurser har nu fått global uppmärksamhet. Tre exempel som är värda att notera och som EU stöder gäller diamanter, finansiell insyn i utvinningssektorn och hotade växt- och djurarter, inklusive timmer:

- FN:s generalförsamling antog år 2000 enhälligt en resolution som fördömde diamanterns roll i finansieringen av konflikter och stödde inrättandet av ett globalt

---

volfram, malmer av dessa metaller, samt guld med ursprung i konflikttrubbade områden och högriskområden.

<sup>5</sup> Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, konsekvensbedömning, följedokument till förslaget till förordning om inrättande av ett unionssystem för självcertifiering av tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan hos ansvarstagande importörer av tenn, tantal och volfram, malmer av dessa metaller, samt guld med ursprung i konflikttrubbade områden och högriskområden.

<sup>6</sup> *World Statistics on Mining and Utilities*, 2010 – gruvproduktionsuppgifter från 2007.

<sup>7</sup> *2013 Africa Progress Report*.

<sup>8</sup> I Bolivia stod gruvsektorn 2012 för i genomsnitt 7,3 % av BNP och 27,8 % av den totala exporten, och i Colombia för 2,4 % av BNP och 17,1 % av den totala exporten. I Peru stod den 2011 för i genomsnitt 14,5 % av BNP och 59 % av den totala exporten.

certifieringssystem – det resulterade i Kimberleyprocessens certifieringssystem. EU genomför systemet genom förordning (EG) nr 2368/2002.

- Vid världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 lanserades utvinningsindustrins initiativ för ökad öppenhet. Syftet är att begränsa korruption genom att uppmuntra offentlig rapportering av företags betalningar till offentliga myndigheter i samband med exploatering av naturresurser. EU:s direktiv 2013/34/EU innehåller bestämmelser om ökad finansiell insyn inom utvinningsindustrin och sektorn för skogsavverkning.
- I överensstämmelse med 1973 års FN-konvention om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (Cites) antog EU förordning (EU) nr 995/2010, enligt vilken alla verksamhetsutövare som släpper ut trävaror på EU-marknaden ska visa tillbörlig aktsamhet för att stoppa olagliga träleveranser.

Erfarenheterna på dessa områden kan ligga till grund för utveckling av en integrerad EU-strategi för att främja ansvarsfull anskaffning av mineraler från konfliktområden. Genom tillbörlig aktsamhet kan företag se till att de respekterar mänskliga rättigheter och inte bidrar till konflikter<sup>9</sup> utan i stället till en bättre förvaltning i utvinningssektorn. Tillbörlig aktsamhet måste dock uppmuntras på ett sätt som inte avskräcker från den legitima gruvverksamheten och handeln i konfliktdrabbade områden och högriskområden.

## 1.2 Befintliga internationella initiativ för ansvarsfull anskaffning

Begreppet *ansvarsfull anskaffning* används i OECD:s uppdaterade riktlinjer för multinationella företag<sup>10</sup> och i överensstämmelse med målsättningarna och principerna i FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter<sup>11</sup>. Båda syftar till att uppmuntra företag att proaktivt och reaktivt, genom en kontinuerlig process som kallas tillbörlig aktsamhet, kontrollera att deras affärsverksamhet inte bidrar till konflikt och får negativa följder.

På högsta internationella nivå efterlystes i FN:s säkerhetsråds resolution 1952 (2010) – som särskilt avsåg Demokratiska republiken Kongo och dess grannländer i området kring de afrikanska stora sjöarna – tillbörlig aktsamhet vid förvaltning av leveranskedjan. I juni 2013 uttryckte G8-ledarna sitt engagemang<sup>12</sup> för ökad öppenhet inom utvinningsindustrier och stöd för ansvarsfull anskaffning av konfliktfria mineraler från konfliktdrabbade områden. G8 tillkännagav också partnerskap med Burkina Faso, Colombia, Ghana, Guinea, Mongoliet, Myanmar/Burma, Peru och Tanzania, vilket kommer att medföra ökad samordning av naturresursförvaltningen till stöd för politiska reformer i de länderna.

EU är aktivt engagerat i OECD:s initiativ om konfliktmineraler – riktlinjerna om tillbörlig aktsamhet<sup>13</sup> – och åtog sig att främja deras efterlevnad vid OECD:s ministerkonferens i maj 2011. Riktlinjerna ska hjälpa företag att respektera mänskliga rättigheter och undvika att bidra till konflikter genom sin anskaffning av tenn, tantal, volfram och guld. De har global

---

<sup>9</sup> OECD (2013), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Second Edition*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185050-en>, s. 8.

<sup>10</sup> *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, OECD, 2011 års utgåva.

<sup>11</sup> *Guiding Principles on Business and Human Rights*, kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, New York och Genève 2011.

<sup>12</sup> Meddelande från G8-toppmötet i Lough Erne, 18.6.2013, punkt 40.

<sup>13</sup> OECD (2013), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Second Edition*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185050-en>.

omfattning och beskriver en process där företagen frivilligt kan införa ett system för kontroll av och insyn i leveranskedjan för mineraler. Information om bl.a. ursprungsgruvan, handelsvägar och villkor inhämtas och lämnas ut till direktköpare, så att risker i anslutning till leveranskedjan kan identifieras, bedömas och åtgärdas. En oberoende extern granskning krävs i vissa led i leveranskedjan. Företagen ska offentliggöra en årlig rapport om sin strategi och sina åtgärder för att skapa förtroende hos allmänheten för de åtgärder de vidtar.

USA antog 2010 *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* – Dodd-Frank-lagen. Genom paragraf 1502 i den lagen införs insyn i leveranskedjan genom krav på att företag som är börsnoterade i USA och som använder ”konfliktmineraler”<sup>14</sup> i sina produktionsprocesser ska redovisa ursprunget för sådana mineraler och iakttäta tillbörlig aktsamhet. Bestämmelserna i paragraf 1502 gäller från den 31 maj 2014, och berörda företag måste då lämna sina första årliga rapporter om konfliktmineraler till USA:s *Securities and Exchange Commission*. Även om lagstiftningen formellt sett endast gäller företag börsnoterade i USA får den avsevärda effekter utomlands, även i EU, främst genom de globala leveranskedjorna – leverantörer till företag börsnoterade i USA ombeds nämligen att lämna uppgifter om tillbörlig aktsamhet.

I samband med den internationella konferensen för området kring de afrikanska stora sjöarna (ICGLR) 2010 utfäste sig stats- och regeringscheferna från länderna i området att bekämpa den olagliga exploateringen av naturresurser. Man godkände ett regionalt initiativ för naturresurser med sex särskilda verktyg: antagande av en regional certifieringsmekanism; harmonisering av nationella lagstiftningar; en regional databas över mineralflöden; formalisering av den småskaliga gruvsektorn; främjande av utvinningsindustrins initiativ för ökad öppenhet; införande av ett system för att slå larm om missförhållanden. Detta regionala initiativ har lett till att Demokratiska republiken Kongo och Rwanda 2012 antog lagstiftning med krav på tillbörlig aktsamhet för sina verksamhetsutövare, med utgångspunkt i OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Andra länder i området kring de afrikanska stora sjöarna har också börjat genomföra ICGLR-ramen.

Dessa tre initiativ har gett upphov till eller stimulerat fortsatt utveckling av mer specifika offentliga och privata initiativ. Några exempel är International Tin Research Institutes initiativ Tin Supply Chain, initiativet Certified Trading Chains, programmet Conflict-Free Smelter, Analytical Fingerprint, Solutions for Hope, initiativet Conflict-Free Tin, Public Private Alliance for Responsible Minerals Trade, PROMINES, initiativet Trading Centres, World Gold Councils Conflict-Free Gold Standard, London Bullion Market Associations Good Delivery List och Responsible Jewellery Councils praxis och standarder.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Definieras i lagen som tenn, tantal, volfram eller guld med ursprung i Demokratiska republiken Kongo eller ett angränsande land.

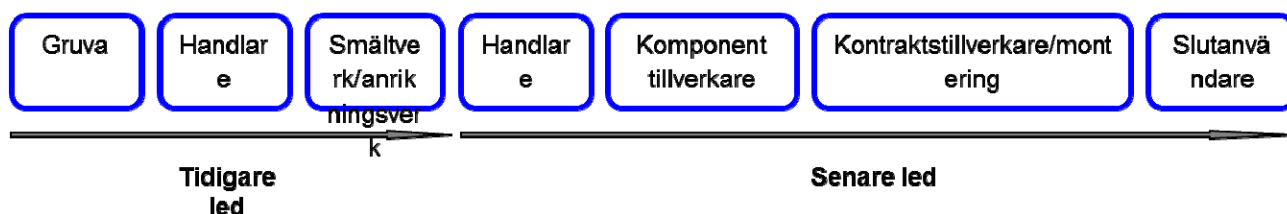
<sup>15</sup> *Conflict minerals - an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures*. Öko-Institut e.V. Freiburg, augusti 2013, kapitel 6.

### 1.3 Villkoren för EU-företagens verksamhet

Figur 1 visar förenklad leveranskedjan för mineraler och metaller. I tidigare led ingår utvinning, handel och smältning, som äger rum i producentlandet. I de flesta konflikttrabbade länder sker smältningen i ett tredjeland. I senare led ingår handel, ytterligare förädling och montering till en slutprodukt som säljs vidare till konsumenterna. En rad olika industrisektorer handlar med eller bearbetar tenn, tantal, volfram och guld, bl.a. bil-, elektronik-, rymdfarts-, förpacknings-, bygg- och belysningsindustrierna, sektorerna för industrimaskiner och verktyg samt smyckesindustrin. Detta innefattar potentiellt omkring 880 000 EU-företag, de flesta små eller medelstora. I den konsekvensbedömning som genomförts inför förordningen uppskattas att det i EU finns omkring 300 handlare och ett 20-tal smältverk/anrikningsverk som importerar malm och metaller utvunna ur de fyra mineralerna och mer än 100 komponenttillverkare som importerar utvunnen metall. I hela världen finns det omkring 140 guldanrikningsverk och 280 smältverk för de andra tre mineralerna.

Figur 1

#### Förenklad leveranskedja



Mineraler från konfliktregioner efterfrågas fortsatt av smältverk/anrikningsverk. Dessa aktörer är väl placerade för att identifiera ursprunget för de mineraler som köps in. De är det sista led i leveranskedjan där det fortfarande är tekniskt möjligt att spåra mineralernas ursprung och kan kräva en ansvarsfull anskaffning i producentländer. I befintliga initiativ för tillbörlig aktsamhet erkänns värdet av att arbeta med ansvarstagande smältverk. Enligt Europeiska kommissionens egna undersökningar är det bara 16 % av världens smältverk och 18 % av EU:s smältverk för tenn, tantal och volfram som i dag visar tillbörlig aktsamhet. Omkring 40 % av världens guldanrikningsverk och 89 % av EU:s guldanrikningsverk tillämpar system för tillbörlig aktsamhet.<sup>16</sup>

Trots att OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet ger ramar för åtgärder är dagens efterlevnadsinsatser fragmenterade, och incitamenten för intresserade företag är begränsade. Hälften av de aktörer i senare led som deltog i det offentliga samrådet var intresserade av – eller juridiskt tvingade främst genom Dodd-Frank-lagen – att anskaffa mineraler på ett ansvarsfullt sätt och visa tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan. Icke-rättsliga drivkrafter för efterlevnad innefattar strategier för företagens sociala ansvar, image och konsumenternas efterfrågan.

<sup>16</sup> Uppgifterna om guld kommer från London Bullion Market Association, där merparten av medlemmarna visar tillbörlig aktsamhet. Uppskattningsvis omkring 50 anrikningsverk världen över ingår inte i sammanslutningen.

En undersökning från 2013<sup>17</sup> visar att tillbörlig aktsamhet inte tillämpas allmänt i EU. Av företag som är börsnoterade i EU och inte direkt omfattas av den amerikanska lagstiftningen är det bara 12 % som nämner konfliktmineraler på sina webbplatser. Det beror delvis på att OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet, Dodd-Frank-lagen och ICGLR-ramen är nya, men också på att EU:s företag möter utmaningar när det gäller genomförandet (leveranskedjornas längd, mängden aktörer, bristande medvetenhet). Mellan 150 000 och 200 000 EU-företag – de flesta i senare led – ingår dock i leveranskedjorna för de 6 000 berörda företagen som är börsnoterade i USA.

I området kring de afrikanska stora sjöarna krävs ytterligare kapacitetsuppbyggnad för att säkra ett framgångsrikt genomförande av ICGLR-ramen. Efterlevnad av framför allt Dodd-Frank-lagen utgör en ytterligare utmaning. Det finns tecken som tyder på att denna lag har verkat avskräckande på anskaffning av mineraler från området kring de afrikanska stora sjöarna, oavsett om de utvunnits på ett legitimt sätt eller inte<sup>18</sup>. Vissa berörda företag tillämpar en strategi för att undvika risk och köper från gruvor som ligger utanför området eller till och med utanför Afrika. De återstående ”konfliktfria” mineralerna har svårt att nå USA:s eller EU:s marknader och handlas ofta under marknadspriserna. Förlorad handel betyder förlorade lokala försörjningsmöjligheter i en situation där det finns få alternativa sysselsättningsmöjligheter, särskilt när det gäller småskalig gruvdrift.

En integrerad EU-strategi för att främja ansvarsfull anskaffning av mineraler måste bygga på befintliga initiativ och stödja tillämpning av OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Strategin bör främja bättre efterlevnad bland smältverken, även utanför EU, och underlätta ett bättre flöde av information som krävs för tillbörlig aktsamhet längs leveranskedjan till relativt låg kostnad<sup>19</sup>.

#### **1.4 EU:s pågående utrikespolitiska, utvecklingspolitiska och andra insatser**

För att bryta sambandet mellan resursutvinning och konflikt krävs en övergripande strategi som tar itu med de bakomliggande orsakerna till problemet – konflikt, svag samhällsstyrning och avsaknad av utveckling. Att angripa dessa problem är ett led i EU:s yttre åtgärder och det specifika målet för EU:s strategi för att stödja utvecklingsländerna i kampen mot fattigdomen, såsom beskrivs i 2011 års meddelande om en agenda för förändring<sup>20</sup>. I agendan uppmärksammas vikten av både god samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och ekonomisk tillväxt för alla. Vidare framhålls samarbetet inte bara med EU:s utvecklingspartner – utvecklingsländernas regeringar – utan också med den privata sektorn och internationella organisationer som FN. Vid genomförandet av agendan ägnar EU särskild uppmärksamhet åt det civila samhällets roll, självbestämmande för lokala samhällen och öppna och ansvarsfulla beslutsprocesser.

---

<sup>17</sup> *Conflict due diligence by European Companies*, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen, oktober 2013.

<sup>18</sup> *Conflict minerals - an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource related measures*, Öko-Institut e.V. Freiburg, augusti 2013, kapitel 27.

<sup>19</sup> Se fotnot 5. Bilaga III till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar innehåller en extern undersökning med en bedömning av kostnaderna för efterlevnad av tillbörlig aktsamhet samt fördelarna och effekterna för utvalda aktörer när det gäller ansvarsfull anskaffning av vissa mineraler (tenn, tantal, volfram och guld). Den främsta slutsatsen av den enkät med berörda industrier som genomfördes i samband med denna undersökning är att merparten av de som svarade uppgav att kostnaderna för tillbörlig aktsamhet och rapportering var relativt låga. Kostnaderna uppskattas generellt till 13 500 euro för inledande insatser (74 %) och 2 700 euro för fortsatta insatser (63,8 %).

<sup>20</sup> KOM(2011) 637 slutlig.

Ett annat relevant initiativ är 2008 års partnerskap mellan EU och FN för konfliktförebyggande och hållbar förvaltning av mark- och naturresurser<sup>21</sup>, som stöds av EU genom stabilitetsinstrumentet. Inom initiativet ges gemensamt stöd till tredjeländer för att förebygga och åtgärda konflikter ned anknytning till naturresurser. Genom detta partnerskap stöder EU en gemensam strategi för FN-organen på detta område, i överensstämmelse med FN:s generalsekreterares rapport om fredsbyggande efter konflikter (*Report on Peacebuilding in the Aftermath of Conflict*, 2012).

EU har en sammanhängande och integrerad strategi för tillgång till råvaror. Råvaruinitiativet<sup>22</sup> och det europeiska innovationspartnerskapet om råvaror<sup>23</sup> är övergripande EU-åtgärder som avser hållbar tillgång till råvaror och även behandlar samhällsstyrning, infrastruktur och kompetens i tredjeländer.

Genom EU-strategin för företagens sociala ansvar<sup>24</sup> främjar kommissionen ansvarsfullt företagande, särskilt när det gäller efterlevnad av internationellt överenskomna principer för företagens sociala ansvar och riktlinjer som OECD:s riktlinjer för multinationella företag och FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

EU offentliggjorde 2013 handböcker för genomförandet av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter i tre affärssektorer, däribland IKT och olje- och gassektorn<sup>25</sup>.

Inom ramen för EU:s utrikespolitik pågår andra relevanta regionala åtgärder:

Afrikas resursproblem erkändes i 2007 års gemensamma strategi EU–Afrika, där god förvaltning av naturresurser identifieras som ett viktigt mål för samarbetet.

EU stöder ”African Mining Vision”, som godkändes av Afrikanska unionen 2009 för att säkra en öppen, rättvis och optimal exploatering av mineralresurser, liksom dess genomförandeorgan, African Mineral Developing Centre. Dessutom ökar stödet till andra gemensamma insatser, bl.a. African Legal Support Facility, som hjälper afrikanska regeringar att förhandla fram komplexa avtal med den privata sektorn så att dessa transaktioner blir mer hållbara och kommer alla till del. Geologiskt samarbete kommer att stödjas genom EU:s nya panafrikanska program. EU stöder också genomförandet i regionen av globala initiativ för ansvarsfull anskaffning som avser konfliktdiamanter, öppenhet och skogsprodukter (Kimberleyprocessens certifieringssystem, utvinningsindustrins initiativ för ökad öppenhet, Cites).

EU har även vidtagit mer specifika åtgärder för området kring de afrikanska stora sjöarna. I juni 2013 antog Europeiska kommissionen och utrikesrepresentanten ett gemensamt meddelande om en strategisk ram för området kring de afrikanska stora sjöarna<sup>26</sup>, med en

---

<sup>21</sup> <http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/index.shtml>

<sup>22</sup> KOM(2008) 699 slutlig.

<sup>23</sup> COM (2012) 82 final.

<sup>24</sup> KOM (2011) 681 slutlig.

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/humanrights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/humanrights/index_en.htm)

<sup>26</sup> JOIN(2013) 23 final.



konsekvent och övergripande EU-strategi på regional, nationell och lokal nivå för de olika orsakerna till krisen.

I detta sammanhang har EU lagt fram politiska förslag för att angripa kopplingarna mellan exploateringen av och handeln med naturliga mineralresurser och konflikt och instabilitet i området kring de afrikanska stora sjöarna. EU stöder också ICGLR:s regionala initiativ för naturresurser och OECD:s program för genomförande av riktlinjerna om tillbörlig aktsamhet med medel från stabilitetsinstrumentet. I framtiden kan gränsöverskridande projekt som även gäller gräns- och tullförvaltning övervägas.

I Asien och Stillahavsområdet arbetar EU med resursfrågor genom att främja anslutning till utvinningsindustrins initiativ för ökad öppenhet, och här kan en uppmuntrande utveckling iakttas när det gäller deltagandet (medverkande länder: Mongoliet och Östtimor; kandidatländer: Afghanistan, Indonesien och Salomonöarna; Myanmar/Burma och Papua Nya Guinea har tillkännagett sin avsikt att ansöka om anslutning till initiativet, och Filippinerna har ansökt om status som kandidatland). I Asien finns omkring 65 % av världens 280 kända smältverk för tenn, tantal och volfram, i länder som Kina (73), Malaysia (5) och Indonesien (34). Dessa länder kommer, även med tanke på deras ekonomiska utveckling och motsvarande inköpsbehov, att vara prioriterade partner för EU-samverkan.

I Latinamerika har EU och de andinska länderna inlett en dialog om utvinningsindustrier och ansvarsfull anskaffning av mineraler. Ett av de möjliga samarbetsområden som identifierats är de större socioekonomiska och miljömässiga effekterna av gruvdrift. Arbetet med dessa frågor ingår i EU:s yttre åtgärder. Anslutningen till utvinningsindustrins initiativ för ökad öppenhet är låg i regionen – Peru är det enda land som deltar – men intresset för initiativet ökar, framför allt i Honduras, Guatemala och Colombia.

## **2. EN INTEGRERAD EU-STRATEGI FÖR ANSVARSFULL ANSKAFFNING AV MINERALER**

Mot denna bakgrund finns det ett behov av att arbeta mot en integrerad EU-strategi för att främja ansvarsfull anskaffning av mineraler från konfliktdrabbade områden och högriskområden. Kommissionens förslag till förordning och en rad kompletterande åtgärder syftar därför till att minska möjligheterna för väpnade grupper att handla med tenn, tantal, volfram och guld i konfliktdrabbade områden, förbättra förmågan hos EU-aktörer – särskilt i senare led i leveranskedjan – att anpassa sig till befintliga system för tillbörlig aktsamhet och minska snedvridningarna på de globala marknaderna för de fyra mineralerna som anskaffas från konfliktdrabbade områden och högriskområden.

Mer generellt ingår EU:s integrerade strategi och dess åtgärder och initiativ om ansvarsfull anskaffning av mineraler i unionens övergripande strategi för konfliktdrabbade områden och högriskområden. Det handlar bl.a. om konfliktlösning, fred och säkerhet, respekt för mänskliga rättigheter inklusive behovet att bekämpa människohandel, god samhällsstyrning och rättsstatlighet samt hållbar utveckling. Några exempel är den strategiska ramen för området kring de afrikanska stora sjöarna med frågan om olaglig exploatering av naturresurser, men även den strategiska ramen för Afrikas horn och EU:s strategi för säkerhet och utveckling i Sahel.

## **2.1 Förslag till förordning om inrättande av ett unionssystem för frivillig självcertifiering som ”ansvarstagande importör”**

Kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett unionssystem för självcertifiering av tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan hos ansvarstagande importörer av tenn, tantal och volfram, malmer av dessa metaller, samt guld syftar till att stödja företag i EU som visar tillbörlig aktsamhet för att bidra till att minimera risken att finansiera väpnade grupper. Ett annat syfte är att främja ansvarsfull anskaffning av dessa mineraler från konflikttrabbade områden och högriskområden, så att den legitima handeln ökar i omfattning. EU-strategin koncentrerar insatserna för tillbörlig aktsamhet till verksamhetsutövare i tidigare led i leveranskedjan och underlätta vidarebefordran av information och bästa praxis till senare led. I överensstämmelse med det huvudsakliga budskapet från deltagarna i det offentliga samrådet är strategin utformad för att respektera den globala karaktären av de komplexa leveranskedjorna. Den bygger på och främjar ytterligare efterlevnad av OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Både förordningen och de kompletterande åtgärderna har därför global räckvidd, och åtgärderna är i första hand processorienterade.

Genom förslaget till förordning inrättas ett frivilligt system för självcertifiering för importörer som vill importera någon av de fyra mineralerna eller metallerna till EU på ett ansvarsfullt sätt. Importörer som väljer att delta måste tillämpa OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet och lämna revisionsförklaringar och uppgifter för offentliggörande till medlemsstaternas behöriga myndigheter. Med utgångspunkt i de offentliggjorda uppgifterna kommer EU, efter samråd med OECD, årligen att upprätta en förteckning över smältverk och anrikningsverk som betraktas som ansvarstagande leverantörer. Det kommer att ge ökad synlighet och främja ett bättre offentligt ansvarstagande. Förteckningen kommer också att namnge de smältverk/anrikningsverk som anskaffar mineraler på ett ansvarsfullt sätt från konfliktområden, för att ge incitament till legitim handel. Systemet kommer att utvärderas efter tre år, eller tidigare om tillgängliga uppgifter så medger, och resultaten kommer att användas vid beslutsfattande om den framtida EU-strategin och vid ändringar av den rättsliga ramen för att göra den obligatorisk, om det är lämpligt och på grundval av en närmare konsekvensbedömning.

## **2.2 EU:s kompletterande åtgärder för att främja ansvarsfull anskaffning av mineraler**

Följande kompletterande åtgärder planeras för att ytterligare främja ansvarsfull anskaffning av mineraler.

### ***Incitament för företag för att främja ansvarsfull anskaffning av mineraler***

Kommissionen uppmanar EU:s företag att utnyttja sin marknadsställning för att främja ansvarsfull anskaffning av mineraler. Följande åtgärder ger dem incitament till detta.

- **Främjande av ansvarsfull praxis vid smältverk och anrikningsverk**

EU har sedan januari 2014 gett ekonomiskt stöd för genomförandet av OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet och kommer att fortsätta att göra det genom stabilitetsinstrumentet. Stödet kommer att inriktas på kapacitetsuppbyggnad och informationsspridning till offentliga myndigheter, den privata sektorn och organisationer i det civila samhället med intressen i leveranskedjan för mineraler från konflikttrabbade områden och högriskområden. Kommissionen kommer att göra en

närmare bedömning av om det är möjligt att ge ekonomiskt stöd till OECD eller andra organ för program för att främja öppenhet och tillbörlig aktsamhet vid smältverk/anriktningsverk i och utanför EU.

- **Finansieringsmöjligheter för små och medelstora företag för det frivilliga certifieringssystemet**

Kommissionen kommer undersöka möjligheten att finansiera anslutning till det framtida frivilliga certifieringssystemet bland EU:s importörer. Finansiering kan övervägas inom programmet för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag<sup>27</sup>, som antogs den 5 december 2013.

- **Incitament i anslutning till offentlig upphandling**

Kommissionen kommer att främja tillämpning av både certifieringen av ansvarstagande importörer och förteckningen över ansvarstagande smältverk/anriktningsverk genom kontraktsklausuler i kommissionens egen upphandling. När produkter som innehåller tenn, tantal, volfram eller guld köps in genom offentlig upphandling måste därför OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet eller motsvarande bestämmelser respekteras för att avtalsförpliktelserna ska vara uppfyllda.

- **Användning av nätverk mellan myndigheter och företag för att underlätta spridningen av EU-certifieringen som ”ansvarstagande importör”**

För att främja den certifiering som inrättas genom förslaget till förordning kommer kommissionen att uppmana de nationella kontaktpunkter som inrättats enligt OECD:s riktlinjer för multinationella företag och andra relevanta nätverk att bidra till att öka medvetenheten. Enterprise Europe Network (EEN) – ett nätverk som erbjuder tjänster till stöd för europeiska företag – skulle kunna öka medvetenheten hos EU-aktörer om unionens integrerade strategi, vikten av tillbörlig aktsamhet och följderna av icke-ansvarsfull anskaffning av mineraler från konfliktområden.

- **”Avsiktsförklaringar” – åtaganden från industrin**

EU:s företagare har vid det offentliga samrådet och i principförklaringar och undersökningar förklarat sig beredda att öka sitt engagemang för ansvarsfull anskaffning av mineraler från konflikttrabbade områden och högriskområden. EU kommer att vidta åtgärder för att ge synlighet åt de ansträngningar som görs av företag som lägger fram avsiktsförklaringar med relevanta åtaganden.

### *Politiska dialoger med tredjeländer och andra berörda parter*

- **Utveckling av befintliga politiska dialoger**

EU kommer att utnyttja sina politiska och utvecklings-, handels- och säkerhetsrelaterade dialoger och kontakter med regeringar i länder som bryter, producerar, bearbetar och konsumerar mineraler för att utveckla en gemensam

---

<sup>27</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1287/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av ett program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1639/2006/EG. Programmet för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag omfattar åtgärder för att underlätta små och medelstora företags tillträde till marknader inom och utanför unionen, t.ex. tillhandahållande av information om befintliga hinder för marknadstillträde och affärsmöjligheter, offentlig upphandling och tullförfaranden. Det handlar också om att förbättra stödtjänsterna när det gäller standarder och immateriella rättigheter.

förståelse – på nationell och regional nivå – för behoven, utmaningarna och möjligheterna i anslutning till konfliktfri och ansvarsfull mineralutvinning. EU kommer exempelvis att ta upp ansvarsfull anskaffning av mineraler och dess bidrag till en hållbar utveckling i sina dialoger med länderna i Sydamerika och Västindien. I det sammanhanget kommer vederbörlig uppmärksamhet att ägnas åt hållbarhetsutmaningar inom småskalig och informell gruvdrift. Samtidigt kommer samverkan med den privata sektorn och det civila samhället att eftersträvas, särskilt i producentländer.

- **Informationsspridning till länder med smältverk**

EU kommer att samverka med de länder där merparten av världens smältverk/anrikningsverk finns, dvs. Kina, Malaysia, Indonesien, Thailand och Ryssland, för att föra fram sin integrerade strategi för ansvarsfull anskaffning av mineraler och säkerställa ett ökat stöd från företag i länder utanför EU. EU kommer 2015 att hålla en internationell konferens om ansvarsfull anskaffning av mineraler med ursprung i konfliktdrabbade områden och högriskområden.

- **Ett kapitel om ansvarsfull anskaffning av mineraler i råvarudialogerna**

EU kommer att utnyttja sina råvarudialoger med bl.a. Kina, Japan och Mongoliet för att främja den integrerade strategin för ansvarsfull anskaffning av mineraler. Kommissionen har nyligen inlett en råvarudialog med Myanmar/Burma. Mer generellt kommer kommissionen och utrikesrepresentanten att fortsätta att arbeta för en stark och konsekvent EU-diplomati när det gäller råvaror och behandla sambandet mellan säkerhet och utveckling på ett sammanhängande och strategiskt sätt.

### *Utvecklingssamarbete med tredjeländer*

EU kommer också att utnyttja sina befintliga samarbetsförbindelser med regeringarna i Afrika, Asien, Latinamerika och Västindien för att ta upp konfliktfri och ansvarsfull utvinning och saluföring av mineraler. EU kan framför allt stödja partnerländerna på följande sätt:

- Införliva OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet med nationella ramar och lagstiftning om tillbörlig aktsamhet.
- Ytterligare kapacitetsuppbyggnad för att genomföra de nationella ramarna för tillbörlig aktsamhet.
- Stöd för opinionsbildning och politiska dialoger i de berörda länderna mellan lokala och centrala myndigheter, organisationer i det civila samhället och näringslivet.
- Skapa synlighet för de åtgärder som genomförs och de resultat som uppnås av producentländerna.

EU kommer även att stödja samarbete mellan producent- och konsumentländer, bl.a. genom gemensamma projekt som t.ex. avser hållbar gruvdrift och god samhällsstyrning. I det sammanhanget kommer hänsyn att tas till den småskaliga gruvdriftens särskilda karaktär.

### *Medling – råvarudiplomati*

EU är berett att agera medlare i samband med initiativ med flera berörda parter, för att stödja och uppmuntra en ansvarsfull anskaffning och ansvarsfulla handelsmetoder mellan deltagarna. Kommissionens avdelningar och Europeiska utrikestjänsten kommer att samla in

och analysera uppgifter om initiativ med flera berörda parter. Offentlig-privata allianser kommer att övervägas.

### ***EU:s medlemsstater***

Kommissionen och utrikesrepresentanten uppmanar EU:s medlemsstater att stödja insatser för tillbörlig aktsamhet i företag inom sina respektive jurisdiktioner genom lämpliga åtgärder på nationell nivå. Kompletterande initiativ skulle kunna utvecklas när det gäller konsumentinformation och märkning, och ytterligare incitament för ansvarsfullt företagande skulle kunna utformas. Kommissionen kommer dessutom att uppmuntra EU:s medlemsstater att främja tillämpningen av OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet eller motsvarande genom bestämmelser i den offentliga upphandlingen av deras myndigheter i enlighet med EU-direktivet om offentlig upphandling. Kommissionen kommer i det syftet att utarbeta rekommendationer och riktlinjer om genomförandet till medlemsstaternas utanordnare.

### **3. ARBETA TILLSAMMANS MOT EN INTEGRERAD EU-STRATEGI**

En tydligare EU-ram baserad på OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet väntas underlätta de insatser som EU:s företagare nu gör för att inrätta lämpliga processer för tillbörlig aktsamhet. EU är världens största marknad för mineraler och metaller, och ökad sammanhållning inom unionen bör bidra till att stimulera efterfrågan på ansvarsfull anskaffning av mineraler. På sikt underlättas därmed handel med mineraler som utvunnits i överensstämmelse med inhemska krav eller OECD-krav i fråga om tillbörlig aktsamhet.

Framgången för detta initiativ kommer i hög grad att vara beroende av uppslutningen från EU:s privata sektor, i synnerhet från företag som importerar tenn-, tantal-, och volframmalm eller utvunnen metall och guld. Kommissionen och utrikesrepresentanten uppmanar EU:s företagare att anamma den föreslagna integrerade strategin, bidra till att befästa dess resultat och vidareutveckla den.

Kommissionen och utrikesrepresentanten uppmanar rådet och Europaparlamentet att stödja den integrerade EU-strategin för ansvarsfull anskaffning av mineraler.