



UmSoRess Steckbrief

EU-Selbstzertifizierungsverordnung (Vorschlag der EU Kommission)

Originaltitel: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. COM (2014) 111 final

EU Regulation for a Voluntary Self-Certification Scheme on Conflict Minerals (Proposal of the European Commission)

Full Title: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict-affected and high-risk areas. COM(2014) 111 final

Autor:

Dominic Wittmer (MinPol)

Alle Rechte vorbehalten. Die durch adelphi erstellten Inhalte des Werkes und das Werk selbst unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Beiträge Dritter sind als solche gekennzeichnet. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung von adelphi. Die Vervielfältigung von Teilen des Werkes ist nur zulässig, wenn die Quelle genannt wird.

UmSoRess – Ansätze zur Reduzierung von Umweltbelastung und negativen sozialen Auswirkungen bei der Gewinnung von Metallrohstoffen

Ein Projekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Laufzeit 01/2013 – 12/2015

FKZ 3712 94 315



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber, der Ressorts der Bundesregierung oder des Projektbeirats wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar.

Zitiervorschlag:

Wittmer, D. (2015): EU-Selbstzertifizierungsverordnung. UmSoRess Steckbrief. Berlin: adelphi

Zusammenfassende Analyse

Ziel der Verordnung ist die Schaffung eines EU-weiten Systems zur Selbstzertifizierung von verantwortungsvollen Einführern (Importeuren) ausgewählter Metalle und deren Erze aus Konflikt- und Hochrisikogebieten¹. Durch eine verantwortungsvolle Beschaffungspraxis soll vermieden werden, dass Rohstoffe, die zur Finanzierung bewaffneter Konflikte beigetragen haben, in die EU eingeführt werden und somit indirekt Friedens- und Stabilitätsbemühungen in Konflikt- und Hochrisikogebieten gefährden (EK 2014a, EK 2014c). 2013 importierte die EU laut Aussagen der NRO Global Witness Zinn, Tantal, Wolfram und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten wie Afghanistan, der Zentralafrikanischen Republik, Kolumbien und Zimbabwe (Global Witness 2015). Sofern die Verordnung in der vorliegenden Form in Kraft tritt, ist die Umsetzung der EU-Selbstzertifizierungsverordnung auf nationaler Ebene verpflichtend. Freiwillig wäre hingegen nach aktuellem Stand des Verordnungsentwurfs die Selbstverpflichtung der Importeure für eine verantwortungsvolle Beschaffungspraxis.

Der EU-Verordnungsvorschlag verweist zu Anfang auf bestehende Initiativen wie den OECD-Leitfaden zu Konfliktrohstoffen², den Dodd-Frank Act (DFA), die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen³. Insbesondere auf den OECD-Leitfaden wird an verschiedenen Stellen im Text Bezug genommen und dessen Einhaltung eingefordert (EK 2014a). Da es bereits Initiativen mit ähnlicher Zielsetzung gibt und die Beteiligung am Selbstzertifizierungssystem nach derzeitigem Stand auf Freiwilligkeit basieren würde, ist mit einer hohen Akzeptanz der umsetzenden Unternehmen zu rechnen. Der freiwillige Ansatz der Selbstzertifizierung wird jedoch nicht von allen Akteuren begrüßt. Insbesondere von Seiten der Zivilgesellschaft wird darauf hingewiesen, dass es bereits bestehende Leitsätze gibt, die auf Freiwilligkeit beruhen und sich als nicht ausreichend wirksam herausgestellt haben. Stattdessen wird die vollständige Veröffentlichung der Audits und die verbindliche Einhaltung des OECD-Leitfadens gefordert (AK Rohstoffe 2014a). Das EU Parlament hat sich am 20.5.2015 für eine obligatorische Zertifizierung von Importeuren ausgesprochen (EP 2015).

Im Gegensatz zu Initiativen mit ähnlicher Zielsetzung, die zu Konfliktrohstoffen⁴ ins Leben gerufen wurden, enthält der Vorschlag der EU-Selbstzertifizierungsverordnung keine regionale Begrenzung, was einem de-facto Embargo einer bestimmten Region entgegen wirken soll und die globale Bedeutung der Konfliktrohstoffthematik unterstreicht. Stattdessen wird von Konflikt- und Hochrisikogebieten gesprochen und eine Definition für diese Gebiete genutzt, die Interpretationsspielraum lässt. Von Seiten der Industrie wird dieser Spielraum kritisiert und gefordert, dass eine Liste von Ländern, die als Konflikt- und Hochrisikogebiete gelten, bereit gestellt wird, um Rechtsunsicherheiten für Importeure zu vermeiden (WVM 2015). Wie auch im DFA werden ausgewählte Mineralien als Konfliktmineralien definiert. Kritiker merken an, dass auch die Gewinnung anderer Minerale konfliktverschärfend wirkt und dies nicht miteinbezogen wird. Die Wirksamkeit der Verordnung kann erst nach der Implementierung auf nationaler Ebene bewertet werden.

Zielsetzung

¹ Konflikt- und Hochrisikogebiete sind laut dem derzeitigem Vorschlag: „Gebiete, in denen bewaffnete Konflikte geführt werden oder die sich nach Konflikten in einer fragilen Situation befinden, sowie Gebiete, in denen Staatsführung und Sicherheit schwach oder nicht vorhanden sind, zum Beispiel gescheiterte Staaten, und in denen weit verbreitete und systematische Verstöße gegen internationales Recht einschließlich Menschenrechtsverletzungen stattfinden“ (EK 2014: 13)

² OECD Due Diligence for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas

³ OECD Guidelines for Multinational Enterprises

⁴ Eine genauere Eingrenzung der Konfliktrohstoffe ist im Unterkapitel Abdeckung vorgenommen.

Hintergrund der EU-Selbstzertifizierungsverordnung⁵ ist, dass in einigen Weltregionen die Gewinnung und der Handel von Metallen und deren Erzen zur Finanzierung und damit Verlängerung bewaffneter innerstaatlicher Konflikte beitragen. Um die Finanzierung bewaffneter Konflikte durch Rohstoffe zu reduzieren und damit rohstoffreichen Staaten zu ermöglichen, von der Gewinnung der mineralischen Rohstoffe stärker zu profitieren, setzt sich nunmehr auch die Europäische Union (EU) aktiv für die „Förderung der verantwortungsvollen Beschaffung von Mineralien aus Konfliktregionen“ ein (EK 2014a: 9).

Um dies zu erreichen soll ein EU-weites System zur freiwilligen Selbstzertifizierung von Einführern sogenannter Konfliktrohstoffen etabliert werden. Im Rahmen der Verordnung sollen die Einführer sicherstellen, dass der OECD-Leitfaden zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette von Konfliktmineralien von ihren Zulieferern eingehalten wird (OECD 2011, EK 2014c). Auf diese Weise soll der Abbau und Handel von Konfliktrohstoffen einerseits und die Finanzierung bewaffneter Konflikte andererseits reduziert werden (EC 2014a). Ein weiteres Ziel der Verordnung ist es, die Informationen über die Erfüllung der Sorgfaltspflicht bis hin zu den Endverwendern leichter verfügbar zu machen (EK 2014c).

Im Kern soll die Verordnung dazu beitragen, dass die Rechenschaftspflicht von Hütten und Raffinerien erhöht, die Lieferkettentransparenz verbessert und die verantwortungsvolle Beschaffung von Mineralien erleichtert wird. Der integrierte Ansatz der Europäischen Union für verantwortungsvolle Beschaffung der sogenannten Konfliktrohstoffe ist in einem Begleitdokument zum Vorschlag für die EU-Selbstzertifizierungsverordnung erläutert (EC 2014b).

Themenfeld

Soziales

- Konfliktprävention und Friedensentwicklung
- Schutz der Menschenrechte

Ökonomie

- Zertifizierung und Herkunftsnnachweis
- Transparenz

Ökonomie und Soziales: Die EU-Selbstzertifizierungsverordnung adressiert vornehmlich die Themenfelder Ökonomie und Soziales. Kernthemen der Verordnung sind Lieferkettentransparenz, die Erhöhung der Rechenschaftspflicht in der Lieferkette und die verantwortungsvolle Beschaffung sowie die Reduzierung der Konflikte, die im Zusammenhang mit der Förderung und dem Handel von Konfliktrohstoffen stehen.

Umwelt: Das Themenfeld Umwelt wird nicht adressiert. Da Konflikte jedoch im weiteren Sinne auch die Umwelt negativ beeinflussen oder Umweltschutzmaßnahmen verhindern oder verzögern können, besteht ein indirekter Einfluss auf Umweltthemen.

Thematische Relevanz für den Bergbausktor

Die Verordnung ist spezifisch auf die Primärrohstofflieferkette mineralischer Rohstoffe ausgerichtet, die den Bergbau, die Aufbereitung sowie die Verhüttung und Raffination mit einschließt. Deshalb ist sie in höchstem Maße relevant für den Bergbausktor, insbesondere außerhalb der EU. Sie regelt den Einsatz eines EU-Systems zur Selbstzertifizierung durch „verantwortungsvolle Einführer“ (Importeure) von ausgewählten Metallen und Erzen aus Konflikt- und Hochrisikogebieten.

⁵ Bislang handelt es sich um einen Vorschlag der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Zur Vereinfachung und besseren Lesbarkeit wird im weiteren Text auf die Verordnung Bezug genommen, anstatt auf den Vorschlag der Verordnung.

Abdeckung

Die EU-Selbstzertifizierungsverordnung gilt (wie alle EU-Verordnungen) für die 28 EU-Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU 2014).

Die EU-Selbstzertifizierungsverordnung fordert den Aufbau eines EU-Systems, das Sorgfaltspflichten in den Lieferketten der Metalle Zinn, Tantal, Wolfram, Gold sowie deren Erzen einführt (EK 2014a). Es umfasst die Importaktivitäten von jenen Importeuren der Europäischen Union, welche sich selbst als „verantwortungsvolle Importeure“ der oben genannten Metalle beziehungsweise Erze zertifizieren. „Verantwortliche Einführer“ können natürliche und juristische Personen sein (EK 2014a). Bei der EU-Selbstzertifizierungsverordnung handelt es sich um ein europaweites System, bei dem die Sorgfaltspflicht jedoch nur für jene Importeure der europäischen Union gilt, die sich freiwillig selbstverpflichten (Artikel 1) (EK 2014a).

Die genaue Liste der Metalle und Erze, die die Verordnung abdeckt, ist im Annex I durch die sogenannte Kombinierte Nomenklatur⁶ bestimmt (EK 2014b):

- Zinnerze, Zinnkonzentrate, Zinn und Halbzeug daraus sowie andere Artikel aus Zinn;
- Wolframerze, Wolframkonzentrate, Wolframoxide und -hydroxide, Wolframkarbide, Wolframpulver, Wolfram und Halbzeuge daraus, Wolframdraht;
- Tantalerze, Tantalkonzentrate, Tantalkarbide, Tantal und Halbzeug daraus;
- Golderze, Goldkonzentrate, Gold und Halbzeug daraus, Goldpulver.

Zusätzlich deckt die Verordnung auch Legierungen ab, welche die vier Metalle enthalten. Diese vier Metalle beziehungsweise Erze werden auch als Gruppe „3T und Gold“⁷ bezeichnet.

Die EU-Selbstzertifizierungsverordnung und der DFA decken die Lieferketten derselben Metallgruppe ab (3Ts und Gold) (BGR 2014). Die EU-Selbstzertifizierungsverordnung gilt global für alle Konflikt- und Hochrisikogebiete. Im Gegensatz zum inhaltlich ähnlichen DFA ist sie also nicht auf die Demokratische Republik Kongo und deren Anrainerstaaten begrenzt.

Dynamik

Durch den Beitritt neuer Länder in die EU würde der geographische Gültigkeitsbereich der Verordnung erweitert. Bei Beitritt wäre diese Verordnung (wie grundsätzlich jede andere EU-Verordnung) von den beitretenden Ländern zu übernehmen.

Implementierung und Wirksamkeit

Der Vorschlag für diese Verordnung wurde basierend auf einer „öffentlichen Konsultation, einer Folgenabschätzung sowie einer Konsultation mit der OECD, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft sowie mit Einrichtungen in den [betroffenen] Rohstoffförderländern“ erarbeitet (EC 2014c, EK 2014c). Die genaue Ausgestaltung des Gesetzestextes wird derzeit auf europäischer Ebene im Mitentscheidungsverfahren⁸ verhandelt. Der Gesetzesvorschlag wurde im März 2014 von der Europäischen Kommission veröffentlicht. Nach der Veröffentlichung des Vorschlags können das Europäische Parlament (EP) und der Rat der Europäischen Union (der Rat) die Gesetzesentwürfe kommentieren und Veränderungsvorschläge einbringen. Für das Europäische Parlament hat der EP-

⁶ Die Kombinierte Nomenklatur, engl. *Combined Nomenclature (CN code)*, ist eine vereinheitlichte Nomenklatur für den Außenhandel mit Waren. Sie wird von Eurostat und den nationalen statistischen Ämtern genutzt und ermöglicht eine genaue Abgrenzung von Warengruppen.

⁷ Der Begriff leitet sich von den englischen Bezeichnungen der drei Metalle her, das sind *tin, tungsten und tantalum*.

⁸ Engl.: Co-decision

Ausschuss für internationalen Handel (INTA-Ausschuss⁹) die Federführung bei der Kommentierung und Überarbeitung der Verordnung übernommen. Im Rahmen der Überarbeitung werden weitere Stakeholder wie NRO, Zivilgesellschaft und Industrieverbände eingeladen, ihre Vorschläge einzureichen. Der INTA-Ausschuss zieht die vorgeschlagenen Veränderungen in Betracht und entwickelt eine Entwurfsversion der Verordnung. Diese Entwurfsversion wird vom Entwicklungsausschuss¹⁰ kommentiert und nach einer weiteren Durchsicht durch den INTA-Ausschuss dem EP vorgelegt, von dem sie mit einfacher Mehrheit angenommen werden kann oder zu der weiteren Veränderungen gefordert werden können. Die EP-Plenartagung ist am 20.5.2015 erfolgt: Das Parlament hat den Vorschlag der Kommission sowie jenen, den der INTA-Ausschuss vorgelegt hatte, grundlegend abgeändert und fordert eine verbindliche Einhaltung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette einschließlich einer Auditierung durch Dritte. Weiterhin hat das Parlament beschlossen, die erste Lesung noch nicht abzuschließen und stattdessen in die Verhandlungen mit dem Rat bzw. in den Trilog mit Rat und Kommission einzutreten, um eine von den EU-Institutionen akzeptierte Fassung des Gesetzes auszuhandeln (EP 2015). Danach wird der Entwurf an den Rat gegeben und kann von diesem angenommen oder verändert werden. Wann es zu einer Finalisierung des Gesetzestextes kommt ist derzeit noch nicht abzusehen (Thomas und Stokes 2015a) (Stand Juli 2015). Nach Expertenaussagen ist eine Einigung nicht vor Ende des Jahres 2015 zu erwarten.

Implementierung des Standards

EU-Verordnungen gelten – im Gegensatz zu EU-Richtlinien – unmittelbar in den Mitgliedstaaten (EU 2014). Zur Erlangung der Wirksamkeit müssen sie in den Mitgliedstaaten durch nationale Rechtsakte umgesetzt werden. Bei der Umsetzung von EU-Verordnungen in nationales Recht bleibt den Mitgliedstaaten im Gegensatz zu EU-Richtlinien weit weniger inhaltlicher und organisatorischer Spielraum (BR Arnsberg 2014). Aufgrund der verpflichtenden Umsetzung in nationales Recht wird der Grad der (künftigen) Umsetzung grundsätzlich als sehr hoch eingeschätzt. Da die Umsetzung jedoch erst nach Inkrafttreten der EU-Verordnung beginnen wird, kann dies bis dato nicht beurteilt werden.¹¹

Im Rahmen der Selbstzertifizierung müssen EU-Einführer der 3Ts und von Gold bestimmten Sorgfaltspflichten¹² nachkommen, wenn sie sich selbst dazu verpflichten. Das heißt sie müssen ihre Ein- und Verkäufe gemäß den fünf Schritten des OECD-Leitfadens zur Sorgfaltspflicht überwachen und regeln (EK 2014c). Diese sind:

- (1) Einrichtung überzeugender Betriebsführungssysteme,
- (2) Risikoerkennung und Gefährdungsbeurteilung in der Lieferkette,
- (3) Entwurf und Realisierung einer Strategie, um auf identifizierte Risiken einzugehen,
- (4) Ausführung von Audits zur Sorgfaltspflicht der Lieferkette durch unabhängige Dritte,
- (5) Erstellung von Berichten zur Sorgfaltspflicht der Lieferkette (OECD 2011).

Die „verantwortungsvollen Einführer“ haben darüber hinaus eine Reihe von Pflichten zu erfüllen (Artikel 4):

- klare Kommunikation der Firmenpolitik hinsichtlich der Lieferketten der 3Ts und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten;
- Aufnahme von Standards gemäß Annex II des OECD-Leitfadens in die firmeneigene Lieferkettenpolitik;

⁹ auch INTA-Komitee genannt

¹⁰ Engl. : Parliament's Committee on Development (DEVE)

¹¹ Es werden mittlerweile große Unsicherheiten darin gesehen, wann und wie dieser Vorschlag als Verordnung in Kraft treten wird. Das Europäische Parlament forderte im Rahmen einer Plenartagung im Mai 2015 umfangreiche Veränderungen des Kommissions-Vorschlags, darunter die obligatorische Zertifizierung von Importeuren und die Ausweitung auf importierte Halbfertigwaren (EP 2015).

¹² Engl.:*Due diligence*

- Anpassung der Managementsysteme an die Anforderungen der Verordnung und Bestimmung eines leitenden Mitarbeiter als verantwortliche Person sowie Dokumentationspflicht über fünf Jahre;
- Anpassung der Lieferkettenpolitik an den Annex II des OECD-Leitfadens und dadurch Stärkung der Beziehung zu den Lieferanten;
- Einführung eines Beschwerdemechanismus auf Unternehmensebene, der als „Frühwarnsystem zur Risikoerkennung“ dient;
- Nutzung eines Produktkettennachweises, der die Rückverfolgbarkeit der Lieferkette in Bezug auf die Materialien gewährleistet. Dieser enthält: Beschreibung des Materials, Angaben zum Lieferanten, Ursprungsland der Mineralien, Abbaumengen und Abbaudaten. Sofern die Herkunft mit Konflikt- und Hochrisikogebieten zusammenfällt, sind weitere Angaben erforderlich wie beispielsweise das Ursprungsbergwerk. Bei Metallen gilt die Regelung analog, das bedeutet: Name und Anschrift der Hütten und/oder Raffinerien, Nachweise über Audits der Hütten oder Raffinerien, Ursprungsländer der Erze oder Zwischenprodukte in der Lieferkette der Hütten oder Raffinerien sowie gegebenenfalls weitere Angaben.

Die Konformität der Tätigkeiten, Prozesse und Systeme des „verantwortungsvollen Einführers“ sind mittels Audits durch unabhängige Dritte zu bestätigen (Artikel 6) und durch Kontrollen sicherzustellen (Artikel 10 und 11). Die relevanten Angaben unterliegen einer Offenlegungspflicht (Artikel 7), bei der der zuständigen Behörde des jeweiligen Mitgliedstaates jeweils zu Ende März für das Vorjahr sowie in angemessener Form direkt an die Öffentlichkeit zu berichten ist.

Die Kommission erstellt basierend auf den Berichten der Mitgliedstaaten eine Liste der als verantwortungsvoll anerkannten Hütten und Raffinerien und aktualisiert diese jährlich (Artikel 8). Aktuell gibt es „mehr als 400 Einführer der betreffenden Erze und Metalle“ (EK 2014c). Die Mitgliedstaaten bestimmen jeweils eine oder mehrere Behörden, die für die Anwendung der Verordnung zuständig sind (Artikel 9). Diese sind dann auch für die Regelung des Umgangs bei Verstößen gegen die Verordnung zuständig: Werden die Nachforderungen der Behörde nicht umgesetzt, so droht letztlich die Streichung des Importeurs von der Liste der „verantwortungsvollen Einführer“ (Artikel 8 und 14) (EK 2014a). Inwiefern diese Streichung ein Druckmittel gegenüber den Importeuren darstellt, hängt davon ab, wie das Thema in der Öffentlichkeit behandelt werden wird, wozu auch der Umgang der Medien mit dem Thema zählt. Weitere Sanktionsmaßnahmen sind nicht vorgesehen (EK 2014a).

Konflikt und Hochrisikogebiete werden ähnlich wie im OECD-Leitfaden definiert (EK 2014a). Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden wird von Seiten der Industrie WirtschaftsVereinigung Metalle (WVM) und dem Verband Deutscher Metallhändler (VDM) eine eindeutige Liste der Länder gefordert, die im Rahmen der Definition als Konflikt- und Hochrisikogebiete gelten. Diese ist im bisherigen Entwurf nicht vorhanden, wurde aber in einer Überarbeitung des Entwurfs durch den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten angefordert (EP 2014). Ob und in welchem Umfang dieser Kritikpunkt im Schlussdokument berücksichtigt wird, bleibt abzuwarten. Zurzeit arbeitet eine Expertengruppe auf EU-Ebene an einer Konkretisierung dieser Definition.

Wirksamkeit des Standards

Die Wirksamkeit der Verordnung ist erst nach ihrer Verabschiedung, Umsetzung und Implementierung bewertbar, welche zur Zeit der Erstellung des Steckbriefs noch ausstanden. Es wird jedoch vor allem von Nichtregierungsorganisationen, welche eine strengere Regelung als notwendig erachten, befürchtet, dass die Wirksamkeit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Diese Befürchtung wird hauptsächlich mit der Freiwilligkeit des Standards begründet (AK Rohstoffe 2014a, Global Witness 2015). Dabei bleibt abzuwarten, wie die Importeure mit dieser Möglichkeit umgehen. Neben der Freiwilligkeit wird infrage gestellt, ob der Umfang der Unternehmen, die im Sinne der EU-Verordnung Sorgfaltspflicht walten lassen sollen, ausreichend ist. Von einigen Experten der Zivilgesellschaft sowie vom europäischen Parlament wird eingebbracht, dass neben den Rohstoffimporteuren auch die nachgelagerten Industriezweige, deren Produkte die betroffenen Rohstoffe enthalten, den Standard anwenden sollten (AK Rohstoffe 2014a, 2014b, Thomas und Stokes 2015b, Global Witness 2015, EP 2015). Weiterhin sollte die Verordnung nicht dauerhaft auf bestimmte Rohstoffe beschränkt bleiben und ein Mechanismus vorhanden sein, mithilfe dessen – bei Bedarf – weitere Rohstoffe aufgenommen

werden können (AK Rohstoffe 2014a, 2014b).

Die Definition des Anwendungsbereichs wird von einigen Wirtschaftsvertretern als nicht ausreichend präzise empfunden. Von Seiten der Wirtschaft wird kritisiert, dass es nicht in der Entscheidungsmacht der Importeure liegen sollte, Konflikt- und Hochrisikogebiete zu definieren. Dies würde „Rechtsunsicherheit für die betroffenen Rohstoffimporteure“ bedeuten (WVM 2015; Stahl-Zentrum 2014). In einem überarbeiteten Entwurf fordert der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, dass die Kommission „in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst eine Liste der Konflikt- und Hochrisikogebiete“ erstellt (EP 2014: 27). Im Sinne des Ausschusses soll die Liste „falls erforderlich, zeitnah, jedoch mindestens alle sechs Monate“ aktualisiert werden (EP 2014: 28). In einer Stellungnahme an den Bundestag berichtet die Bundesregierung, dass die EK angekündigt hat, Referenzdokumente bereit zu stellen und die Importeure so bei der Interpretation zu unterstützen (Deutscher Bundestag 2014). Von Seiten der Zivilgesellschaft wird angemerkt, dass die Definition der Konflikt- und Hochrisikogebiete weiter als bisher vorgesehen und enger entlang der OECD-Definition gestaltet werden sollte sowie als „normative Grundlage“ dienen sollte, um die Regionen, bei denen besondere Sorgfaltspflicht notwendig ist, einzuschränken (AK Rohstoffe 2014b). Durch wen und auf welche Art und Weise die Auslegung des Artikels 2e des Verordnungsentwurfs geschehen wird, wird auch die Wirkungsweise der Verordnung beeinflussen.

Manche Vertreter der Industrie äußern Befürchtungen, dass die Begrenzung der Anwendung auf EU-Unternehmen zu „Mehrkosten für Zertifizierung und höhere Rohstoff-Prämien“ führen und zusammen mit der Offenlegungspflicht wettbewerbsrelevanter Daten wettbewerbsverzerrend wirken könnte (Stahl-Zentrum 2014).

Da die Beweggründe für eine Selbstverpflichtung verschieden sein können, ist damit zu rechnen, dass die Implementierung dieses Standards in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfallen und damit differenziert zu bewerten sein wird. Die Hauptforderung der Nichtregierungsorganisationen ist eine verbindliche Verpflichtung der Unternehmen, „ihre Lieferketten im Einklang mit bestehenden internationalen Standards zu kontrollieren und Risiken zu ermitteln und zu minimieren“ (AK Rohstoffe 2014b).

Aufgrund der Komplexität bei Konflikten ist die Thematik „Konfliktrohstoffe“ mittel- bis langfristig zu betrachten und keinesfalls durch einzelne Maßnahmen und/oder Standards eine Lösung zu erwarten. Die Wirksamkeit der EU-Selbstzertifizierungsverordnung ist somit, nach Inkrafttreten, nicht isoliert zu betrachten, sondern in Kombination mit den bereits implementierten Anforderungen des OECD-Leitfadens und des DFA sowie zusätzlicher staatlicher, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Initiativen, die die politische und technische Umsetzung vor Ort unterstützen (BGR 2014).

Kritische Diskussion: Stärken des Standards

- Ein wesentlicher Punkt bei der Implementierung von Standards ist die rechtliche Verbindlichkeit. Die EU-Selbstzertifizierungsverordnung wäre in diesem Sinne verbindlich von allen 28 Mitgliedstaaten umzusetzen. Zu erwähnen ist hier natürlich, dass die Verordnung in der bisherigen Fassung nur für die Importeure gilt, die sich zur Umsetzung entscheiden.
- Der globale Ansatz des Vorschlags wird dem Phänomen „Konfliktrohstoffe“ gerechter und setzt keine spezifische Region einem „de-facto Embargo“ aus (BGR 2014).
- Neben dem OECD-Leitfaden und dem DFA trägt auch der Vorschlag der EU-Selbstzertifizierungsverordnung dazu bei, die Bedeutung des Themas Konfliktrohstoffe zu unterstreichen und den Handlungsdruck auf die entsprechenden Industriezweige aufrechtzuerhalten (BGR 2014).
- Der Vorschlag baut auf bereits bestehenden Initiativen wie dem OECD-Leitfaden auf. Da Unternehmensverbände in die Erstellung des Leitfadens eingebunden waren und diesen guthießen, ist davon auszugehen, dass sie „ihre Sorgfaltspflichten bereits akzeptiert“ haben (AK Rohstoffe 2014b). Von Seiten des BDI wird betont, dass die Industrie sich „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“ an einem „zielführenden Ansatz zum Umgang mit Konfliktrohstoffen beteiligen“ will (BDI 2015).

Kritische Diskussion: Schwächen des Standards

- Dem Vorschlag wird vorgeworfen, dass eine freiwillige Selbstverpflichtung nicht ausreichend wirksam ist. Leitsätze, die auf Freiwilligkeit beruhen, gibt es bereits (OECD-Leitfaden), ohne dass jedoch die Unternehmen in relevantem Maße diesen folgen würden (AK Rohstoffe 2014a, 2014b, Global Witness 2015).
- In der bisherigen Entwurfsfassung ist nicht eindeutig definiert, welche Regionen unter die Definition eines Konflikt- und Hochrisikogebiets fallen. Dies kann zu Problemen bei der Umsetzung führen, wenn die Auslegung der Definition bei den Importeuren verbleibt (WVM 2015).
- „Sanktionen sollten zweckdienlich und dem Verstoß gegen die Verordnung angemessen sein“ (AK Rohstoffe 2014a). Bei Verletzung der Verpflichtungen durch die Importeure sind abgesehen von der Aberkennung des Status als „verantwortungsvoller Einführer“ keine weiteren Maßnahmen vorgesehen (EK 2014a).
- Von Seiten der Zivilgesellschaft wird kritisiert, dass nur Primärimporteure im Rahmen der Verordnung adressiert werden und nicht die Endnutzer. Außerdem wird die Beschränkung auf ausgewählte Rohstoffe als Limitation gesehen (AK Rohstoffe 2014b)
- Von Seiten der Industrie wird bemängelt, dass die Beschränkung der Verordnung auf EU-Unternehmen zu Wettbewerbsnachteilen führen kann (Offenlegung von Daten) (Stahl-Zentrum 2014).

Originaltext

EC (2014d): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict-affected and high-risk areas. COM(2014) 111 final. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152227.pdf Aufgerufen am 12.11.2014.

EK (2014a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. COM(2014) 111 final. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5de359c4-a5f8-11e3-8438-01aa75ed71a1.0003.01/DOC_1&format=PDF

Referenzen

AK Rohstoffe (Arbeitskreis Rohstoffe) (2014a): Für eine wirksame EU-Gesetzgebung zu Konfliktrohstoffen. Gemeinsame Forderung des Netzwerks „Arbeitskreis Rohstoffe“ von 16 Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen, veröffentlicht von PowerShift. <http://powershift.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/04/20131223-PositionspapierKonfliktrohstoffe-final.pdf>. Aufgerufen am 10.11.2014.

AK Rohstoffe (Arbeitskreis Rohstoffe) (2014b): Für eine wirksame EU-Gesetzgebung zu Konfliktrohstoffen. Gemeinsame Forderung des Netzwerks „Arbeitskreis Rohstoffe“ von 16 Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen, veröffentlicht von GermanWatch. <https://germanwatch.org/de/download/10202.pdf>. Aufgerufen am 16.11.2014.

BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2015): Anforderungen an eine ganzheitliche und nachhaltige Rohstoffpolitik. http://www.bdi.eu/download_content/EnergieUndRohstoffe/Grundsatzpapier_Rohstoffpolitik.pdf. Aufgerufen am 25.03.2015

BGR (Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe) (Hrsg.) (2014): Sorgfaltspflichten in den

Lieferketten von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold. Commodity TopNews 46, B1.2 Geologie der mineralischen Rohstoffe, Oktober 2014, http://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/Commodity_Top_News/Rohstoffwirtschaft/46_sorgfaltspflichten_lieferketten.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 9p. Aufgerufen am 25.03.2015

BR Arnsberg (2014): Umsetzung der EG-Bergbauabfallrichtlinie. Entsorgung von Bergbauabfall – Mining Waste. Abfälle im Bergbau – Entsorgung und Überwachung. http://www.bezregarnsberg.nrw.de/themen/a/abfall_bergbau/bergbauabfallrichtlinie/index.php. Aufgerufen am 12.06.2014.

Conflict Minerals Law (2015): EU's Proposed Regulation on Conflict Minerals – Part II. Post by Dyna A. Thomas and K. Stokes, February 16th, 2015, <http://www.conflictmineralslaw.com>. Aufgerufen am 19.02.2015

Deutscher Bundestag (2014): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Claudia Roth (Augsburg), Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/036/1803650.pdf>. Aufgerufen am 25.03.2015

EC (European Commission) (2014a): Memo vom 05.03.2014: "FREQUENTLY ASKED QUESTIONS – Responsible sourcing of minerals originating conflict-affected and high-risk areas: towards an integrated EU approach. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-157_en.htm. Aufgerufen am 06.11.14

EC (European Commission) (2014b): Responsible sourcing of minerals originating in conflict-affected and high-risk areas: Towards an integrated EU approach. Joint Communication to the European Parliament and the Council, JOIN(2014) 8 final, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152228.pdf. Aufgerufen am 06.11.2014

EC (European Commission) (2014c): Commission staff working document: Impact Assessment (SWD(2014) 53 final). Accompanying the document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict-affected and high-risk areas {COM(2014) 111}. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152229.pdf Aufgerufen am 06.11.2014

EK (Europäische Kommission) (2014b): Anhänge des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. COM(2014) 111 final, Annexes 1 to 3. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5de359c4-a5f8-11e3-8438-01aa75ed71a1.0003.01/DOC_2&format=PDF. Aufgerufen am 04.11.2014

EK (Europäische Kommission) (2014c): EU schlägt verantwortungsvolle Handelsstrategie für Mineralien aus Konfliktgebieten vor. Pressemitteilung vom 05.03.2014 zur EU-Selbstzertifizierungsverordnung (Vorschlag)). http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-218_de.htm. Aufgerufen am 04.11.2014

EP (Europäisches Parlament) (2015): Konfliktmineralien: Parlament will obligatorische Zertifizierung von Importeuren. Pressemitteilung. http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20150513IPR55318/20150513IPR55318_de.pdf. Aufgerufen am 20.06.2015

EP (Europäisches Parlament) (2014): Entwurf einer Stellungnahme des Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten für den Ausschuss für internationalen Handel zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/afet/pa/1043/1043090/1043090de.pdf

f Aufgerufen am 25.03.2015

EU (Europäische Union) (2014): Verordnungen, Richtlinien und sonstige Rechtsakte. Europäische Union. http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_de.htm. Aufgerufen am 23.06.2014

Global Witness (2015): A Conflict Minerals Regulation that works. <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Conflict/csrbriefing.pdf>. Aufgerufen am 23.03.2015

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011): OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111110-en>. Aufgerufen am 25.03.2015

Stahl-Zentrum (2014): Konfliktmineralien – EU-Initiative zum Herkunftsnnachweis bei Rohstoffen. Positionspapier [stahl-online.de](http://www.stahl-online.de). Positionen der Stahlindustrie in Deutschland zum Vorschlag der Europäischen Kommission, August 2014, http://www.stahl-online.de/wp-content/uploads/2013/08/Positionspapier_Konfliktrohstoffe_V1.pdf. Aufgerufen am 22.11.2014

Thomas, D.A., Stokes, K. (2015a): EU's Proposed Regulation On Conflict Minerals – Part I. Squire Patton Boggs. <http://www.conflictmineralslaw.com/2015/02/03/eus-proposed-regulation-on-conflict-minerals-part-i>. Aufgerufen am 12.02.2015

Thomas, D.A., Stokes, K. (2015b): Update On The EU's Proposed Regulation On Conflict Minerals – Report On February 23 Meeting Of INTA Committee. Squire Patton Boggs. <http://www.conflictmineralslaw.com/2015/03/10/update-on-the-eus-proposed-regulation-on-conflict-minerals-report-on-february-23-meeting-of-inta-committee>. Aufgerufen am 23.03.2015

WVM (WirtschaftsVereinigung Metalle) (2015): Umfang mit Konfliktrohstoffen: Nichteisen-Metallbranche schlägt Nachbesserung des EU-Entwurfs vor. http://www.wvmetalle.de/alle-nachrichten/artikeldetail/?tx_artikel_feartikel%5Bartikel%5D=2250&tx_artikel_feartikel%5Bback%5D=%2F&tx_artikel_feartikel%5Baction%5D=show&cHash=807f8f855e4cee5cf191be678f6c5879. Aufgerufen am 25.03.2015