



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Conflicten, mensenrechtenschendingen en illegale mineralenhandel:
een onderzoek naar (de doelstelling van) Verordening (EU) 2017/821**
Kingdon, S.J.; Koster, H.

Citation

Kingdon, S. J., & Koster, H. (2021). Conflicten, mensenrechtenschendingen en illegale mineralenhandel: een onderzoek naar (de doelstelling van) Verordening (EU) 2017/821. *Onderneming En Financiering*, 29(1), 44-61. doi:10.5553/OenF/157012472021029001005

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3243922>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Conflicten, mensenrechtenschendingen en illegale mineralenhandel: een onderzoek naar (de doelstelling van) Verordening (EU) 2017/821

S.J. Kingdon & H. Koster

1 Inleiding

Vandaag de dag, in onze hypermoderne samenleving, zijn mobieltjes, tablets en laptops niet meer weg te denken uit ons leven. Iedereen heeft er een. Waar echter vaak niet bij wordt stilgestaan, is hoe deze elektronische apparaten geproduceerd worden en welke materialen hiervoor worden gebruikt. Tin, tantaal, wolfraam en goud – de Engelse benamingen zijn: ‘tin’, ‘tantalum’, ‘tungsten’ en ‘gold’ en deze vier mineralen worden daarom ook wel als de ‘3TG’-mineralen aangeduid – zijn vier mineralen die essentieel zijn voor de productie van elektronica. Deze mineralen worden voornamelijk aangetroffen in het Grote Merengebied in Midden-Afrika. De landen in dit gebied hebben te kampen met langdurige gewelddadige conflicten, politieke instabiliteit en mensenrechtenschendingen, waardoor de ‘3TG’-mineralen ook wel worden aangemerkt als ‘conflictmineralen’.¹ Zo blijkt dat het illegaal toe-eigenen van conflictmineralen een van de belangrijkste financieringsbronnen is voor groepen die betrokken zijn bij gewelddadige conflicten in de Democratische Republiek Congo (hierna: DRC), waarbij verschrikkelijke mensenrechtenschendingen plaatsvinden.² Om te voorkomen dat Europese ondernemingen een indirecte bijdrage leveren aan dit soort conflicten heeft de EU een Verordening opgesteld, die op 1 januari 2021 in werking is getreden. Het betreft Verordening (EU) 2017/821 (hierna: de Verordening), gebaseerd op art. 1502 van de Amerikaanse Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (hierna: Dodd-Frank Act). De doelstelling van de Verordening is de handel in conflictmineralen nader te reguleren, opdat het verband tussen gewapende conflicten, mensenrechtenschendingen en de illegale exploitatie van conflictmineralen doorbroken kan worden.³ In dit artikel onderzoeken wij de effectiviteit van de Verordening met betrekking tot haar doelstelling.

1 Bijlage Fonds European Partnership for Responsible Minerals (EPRM) 2020, Stcrt. 2020, 5850.

2 Brief van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties van 3 oktober 2003 (S/2003/1027).

3 Verordening (EU) 2017/821.

2 Achtergronden en inhoud Verordening

2.1 *Het oorspronkelijke voorstel*

De Verordening is het resultaat van jarenlange onderhandelingen tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement (hierna: EP) en de Europese Raad. Gedurende deze periode werd de Europese Commissie onder druk gezet door een coalitie van 59 niet-gouvernementele organisaties (hierna: NGO's), die de Commissie opriepen een strenge wet aan te nemen om te voorkomen dat Europese bedrijven, door hun inkopen van natuurlijke hulpbronnen, een bijdrage leveren aan conflicten en mensenrechtenschendingen.⁴ De coalitie van NGO's beval de Commissie onder meer aan om wetgeving in te voeren die een wettelijk bindende verplichting op bedrijven zou leggen om due diligence uit te voeren in de toeleveringsketen, die zou gelden voor alle segmenten van die toeleveringsketen.⁵ Bovendien werd gepleit voor een wereldwijde geografische reikwijdte, van toepassing op alle natuurlijke hulpbronnen, niet alleen de '3TG'-mineralen.⁶

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie kwam er echter anders uit te zien. De Commissie koos voor een andere oplossing, die voorzag in een systeem van zelfcertificering voor importeurs van tin, tantaal, wolfrام en goud. Importeurs uit de EU die gecertificeerd wilden worden als 'verantwoordelijke importeurs' zouden worden verplicht om alle elementen van het vijfstappenplan voor passende zorgvuldigheid, die voortvloeit uit de OESO-richtsnoeren, te integreren in hun beheerssysteem.⁷ Volgens de Commissie verdiende deze optie de voorkeur omdat het, in vergelijking met vijf andere onderzochte opties, het meest effectief en redelijk was.⁸ De Commissie argumenteerde dat het opleggen van verplichtingen ervoor zou kunnen zorgen dat bedrijven hun mineralen simpelweg uit andere gebieden zouden importeren.⁹ Het gevolg hiervan zou niet alleen een negatieve impact op de economie van landen in het Grote Merengebied opleveren, maar ook op de wereldwijde economie, aangezien 65 tot 80% van de tantaalmineralen uit dit gebied wordt gewonnen.¹⁰ Verder zou deze optie beter aansluiten bij andere al bestaande due-diligence-kaders en zou het bijdragen aan de doelstellingen van het ondernemingsbeleid van de Unie omtrent maatschappelijk verantwoord ondernemen.¹¹

4 Global Witness, New EU law could help stop natural resource trade fuelling conflict, 16 september 2013.

5 Global Witness, Breaking the links between natural resources and conflict: The case for EU regulation, 16 september 2013, p. 2 (hierna: Global Witness 2013a).

6 Global Witness 2013a, p. 2.

7 Europese Commissie, Voorstel, COM(2014)111 final, 5 maart 2014; het vijfstappenplan zal in par. 2.2.3 toegelicht worden. Zie hierover par. 2.2.3.

8 Werkdocument van de diensten van de Commissie effectbeoordeling, SWD(2014)53 final, 5 maart 2014, p. 64.

9 EP, At a glance: Imports of minerals from conflict areas, 13 mei 2015.

10 EP 2015.

11 Werkdocument van de diensten van de Commissie effectbeoordeling, SWD(2014)53 final, 5 maart 2014, p. 64.

Dit oorspronkelijke voorstel van de Commissie kreeg veel kritiek te verduren. Met name het vrijwillige karakter ervan en de beperkte reikwijdte kwamen onder vuur te liggen. Volgens velen voldeed het voorstel niet aan de verwachtingen en werd het te zwak geacht om de (in)directe financiering van gewapende conflicten of mensenrechtenschendingen door Europese bedrijven tegen te gaan.¹² De keuze van de Commissie werd gezien als een gemiste kans om het gedrag van een veel bredere groep spelers binnen de industrie te beïnvloeden.¹³ Ook het EP zette vraagtekens bij het vrijwillige karakter van de voorgestelde due-diligence-regeling. Zo werd beargumenteerd dat een systeem van zelfcertificering niet voldoende zou zijn om Unie-importeurs te overtuigen stappen te nemen om due diligence in hun toeleveringsketen te verbeteren.¹⁴ Daarom stelde het EP amendementen voor die veel verder strekten dan de initiële plannen van de Commissie. Gepleit werd voor een systeem waarbij naleving voor alle Europese importeurs verplicht zou worden.¹⁵

Ook zouden bijna 880.000 downstream EU-bedrijven die tin, tantaal, wolfrum en goud gebruiken voor de productie van consumentenproducten, worden verplicht informatie te verstrekken over de stappen die zij nemen om risico's in hun toeleveringsketen te identificeren en te beoordelen.¹⁶ Hiernaast stelde het EP voor dat raffinaderijen en smelterijen onderworpen zouden worden aan een verplichte onafhankelijke audit door een derde partij, zodat hun due-diligence-praktijken gecontroleerd zouden kunnen worden.¹⁷ Raffinaderijen en smelterijen spelen namelijk een essentiële rol in het proces, omdat dit het laatste moment is, voordat de mineralen verwerkt worden, om de herkomst effectief te achterhalen (zie figuur 1).¹⁸ Ook wilde het EP financiële steun aanbieden aan micro-, kleine en middelgrote ondernemingen die zich wilden certificeren, en drong het aan op strenger toezicht op de regeling.¹⁹ Een deel van de genoemde amendementen ondervond veel weerstand van de Commissie en de Europese Raad, maar na een aantal maanden van onderhandelingen werd in november 2016 overeenstemming bereikt over de definitieve vorm van een EU-Verordening betreffende conflictmineralen.²⁰

12 Global Witness, Proposed EU law will not keep conflict resources out of Europe, campaigners warn, 5 maart 2014.

13 Global Witness 2014.

14 S. van der Velde, The end of conflict minerals on the EU market, ASSER Policy Brief No. 03, maart 2017, p. 4.

15 Persbericht EP, Conflict minerals: MEPs ask for mandatory certification of EU importers, 20 mei 2015.

16 Persbericht EP 2015.

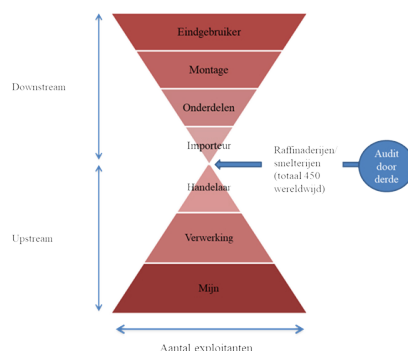
17 Persbericht EP 2015.

18 D.A. Dam, Internationale instellingen en de aanpak van conflictgrondstoffen, In: H. Coninck e.a. (Eds.) *Rood-groene politiek voor de 21e eeuw: een pact tussen generaties*, Amsterdam: Van Genneep.

19 Persbericht EP 2015.

20 Persbericht EP, EU reaches landmark agreement on conflict minerals regulation, 22 november 2016.

Figuur 1 Raffinaderijen/smelterijen: het knelpunt in de toeleveringsketen²¹



2.2 De Verordening

2.2.1 De definitieve versie

De definitieve versie van de Verordening heeft tot doel een uniform systeem voor due diligence in de toeleveringsketen op te zetten, zodat de financiering van gewapende groepen, die profiteren van de illegale handel in tin, tantaal, wolfraam en goud, wordt tegengegaan. Met de Verordening wordt getracht de samenhang tussen conflicten, mensenrechtenschendingen en de illegale exploitatie van mineralen te doorbreken. Beoogd wordt om aan de hand van het uniforme due-diligence-systeem de transparantie en zekerheid te vergroten met betrekking tot de toevoerpraktijken van Europese importeurs en van smelterijen en raffinaderijen die mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden betrekken.

2.2.2 Reikwijdte

Zoals is toegelicht strekt de Verordening zich enkel uit tot de zogenoemde '3TG'-mineralen: ertsen en concentraten die tin, tantaal, wolfraam of goud bevatten. Hiervoor is gekozen omdat dit de vier mineralen zijn die het vaakst in verband worden gebracht met gewapende conflicten en de daarmee samenhangende schendingen van mensenrechten.²² Gerecyclede metalen zullen niet onder de Verordening vallen. Bovendien is de Verordening gericht op mineralen die afkomstig zijn uit conflict- en/of hoogrisicogebieden, waar ook ter wereld. Dit soort gebieden worden door de Verordening gedefinieerd als 'gebieden met een gewapend conflict of een onstabiele situatie, in de nasleep van een conflict, evenals gebieden zonder of met een zwak bestuur en zonder of met beperkte veiligheid, zoals falende staten, en met wijdverspreide en systematische schendingen van het internationaal recht, met inbegrip van schendingen van de mensenrechten'. Opgemerkt kan worden dat dit een verbreding is van de reikwijdte ten aanzien van eerdere due-diligence-kaders, zoals Resolutie 1552 (2010) van de VN-Veilig-

21 Figuur aangepast overgenomen uit het Werkdocument van de diensten van de Commissie effectbeoordeling, p. 22.

22 Europese Commissie, In focus: Conflict minerals. The regulation explained, 2018.

heidsraad en art. 1502 van de Dodd-Frank Act, die specifiek betrekking hebben op de DRC en haar buurlanden (het Grote Merengebied).

Om Europese bedrijven te helpen conflict- en hoogrisicogebieden op adequate wijze te identificeren heeft de Commissie niet-bindende richtsnoeren opgesteld en wordt een lijst van bevestigde conflict- en/of hoogrisicogebieden ontwikkeld, die regelmatig bijgewerkt zal worden.²³ Deze lijst zal indicatief en niet uitputtend zijn, maar een indicatie geven van gebieden die momenteel of in de toekomst getroffen kunnen worden door conflicten en de daarmee gerelateerde illegale activiteiten. De lijst zal echter niet noodzakelijkerwijs alle gebieden in de wereld bevatten die door conflicten getroffen zijn. Europese importeurs zullen dus moeten voldoen aan de Verordening, ook al zijn ze actief in conflictgebieden die niet op de lijst staan. De reikwijdte van de Verordening is evenwel beperkt tot Unie-importeurs die boven bij de Verordening vastgestelde volumedrempels importeren.²⁴ Dit betekent dat andere EU-bedrijven niet geraakt worden.²⁵ Producenten van bijvoorbeeld tablets en smartphones vallen daarmee niet onder de Verordening. Wel zal de Verordening indirect gevolgen hebben voor ongeveer 450 smelterijen en raffinaderijen van de '3TG'-mineralen, of ze nu in de EU zijn gevestigd of niet.²⁶ Unie-importeurs zullen namelijk verplicht zijn de smelterijen en raffinaderijen in hun toeleveringsketen te identificeren en te controleren of zij de juiste due-diligence-praktijken toepassen. Als blijkt dat de due-diligence-praktijken van smelterijen en raffinaderijen niet voldoen aan de eisen of geassocieerd zijn met risico's, dan moeten EU-importeurs dit rapporteren bij de Commissie.²⁷

2.2.3 Verplichtingen voor Unie-importeurs

Europese importeurs die binnen de reikwijdte van de Verordening vallen, zullen de verplichtingen die de Verordening oplegt, moeten implementeren in hun beleid. Deze verplichtingen zijn gebaseerd op de OESO-richtsnoeren, waarbij een vijfstappenplan wordt gehanteerd ten aanzien van passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen. Op grond van dit vijfstappenplan moeten ondernemingen:²⁸

- 1 sterke ondernemingsbeheerssystemen instellen;
- 2 risico's in de toeleveringsketen vaststellen en beoordelen;
- 3 een strategie opstellen en uitvoeren om in te spelen op de vastgestelde risico's;
- 4 audits inzake passende zorgvuldigheid op vastgestelde punten in de toeleveringsketen laten uitvoeren door een onafhankelijke derde;
- 5 rapporteren over passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen.

23 Europese Commissie, Aanbeveling (EU) 2018/1149, 10 augustus 2018.

24 Zie Bijlage 1 van Verordening (EU) 2017/821 voor de vastgestelde volumedrempels.

25 Van der Velde 2017, p. 5.

26 Europese Commissie 2018.

27 Europese Commissie 2018.

28 OESO, OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid voor verantwoorde toeleveringsketens van mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden (tweede druk), OESO Uitgeverij 2013, p. 16-18.

Deze vijf stappen komen tot uiting in art. 4 tot en met 7 van de Verordening. Wat dit concreet betekent voor de Europese importeur staat in tabel 1.



Tabel 1 *Overzicht*

Artikel in de Verordening	Verplichting voor de EU-importeur
Art. 4: verplichtingen met betrekking tot het beheerssysteem	<p>a. Actuele informatie over het beleid in de toeleveringsketen voor '3TG'-mineralen die mogelijk afkomstig zijn uit conflictgebieden opstellen en meedelen aan leveranciers en het publiek.</p> <p>b. Due-diligence-normen, overeenkomstig de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, opnemen in de toeleveringsketen.</p> <p>c. Interne beheerssystemen zo structureren dat passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen wordt ondersteund.</p> <p>d. Versterken van de betrokkenheid bij leveranciers door hun beleid voor toeleveringsketens op te nemen in contracten en overeenkomsten.</p> <p>e. Een klachtenmechanisme instellen als systeem voor vroegtijdige waarschuwingen.</p> <p>f/g. Een traceerbaarheidssysteem voor de toeleveringsketen beheersen, voor zowel '3TG'-mineralen als metalen, ondersteund door documentatie met gedetailleerde informatie over onder meer de leverancier en het land van herkomst.</p>
Art. 5: verplichtingen met betrekking tot risicobeheer	<p>1a. Risico's in de toeleveringsketen identificeren en beoordelen op basis van de krachtens art. 4 verstrekte informatie.</p> <p>1b. Een strategie implementeren om in te spelen op de vastgestelde risico's, waarbij:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 – bevindingen van de risicobeoordeling worden gerapporteerd aan hogere management; – risicobeheersmaatregelen worden vastgesteld in overeenstemming met de OESO-richtsnoeren, alsook de mogelijkheid om druk uit te oefenen op leveranciers door middel van opschorting van de handel of door banden met een leverancier te verbreken; – het risicobeheersplan en aanvullende situatie- en risicobeoordelingen uitgevoerd moeten worden.
Art. 6: verplichtingen met betrekking tot de audits door een derde	<p>1. Audits laten uitvoeren door onafhankelijke derden met betrekking tot alle due-diligence-activiteiten van de importeur in de toeleveringsketen, zodat deze overeenstemmen met art. 4, 5 en 7.</p> <p>2. Importeurs die voldoende bewijsmateriaal ter beschikking stellen waaruit blijkt dat alle smelterijen en raffinaderijen in hun toeleveringsketen voldoen aan de bepalingen van de Verordening (die volgens art. 9 op een lijst zijn geplaatst), zijn vrijgesteld van de auditplicht.</p>
Art. 7: openbaarmakingsplicht	<p>1. De uitgevoerde audits door derden dienen beschikbaar te worden gesteld aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.</p> <p>2. De informatie die verkregen is ingevolge de betrachte passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen dient, met inachtneming van bedrijfsgeheimen, beschikbaar te worden gesteld aan directe downstream afnemers.</p> <p>3. Jaarlijks moet, zo breed mogelijk, openbaar verslag worden uitgebracht over het beleid van passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen en de praktijk inzake verantwoord betrekken van '3TG'-mineralen of metalen.</p>

2.3 De rol van raffinaderijen en smelterijen

Niet onbelangrijk voor de verwezenlijking van de aan de Verordening ten grondslag liggende gedachte is de rol die raffinaderijen en smelterijen in het gehele proces spelen. Omdat raffinaderijen en smelterijen de laatste fase in de toeleveringsketen vormen waarlangs alle mineralen komen, zijn zij goed gepositioneerd om de herkomst van mineralen effectief te identificeren en te noteren (zie figuur 1).²⁹ Wanneer raffinaderijen en smelterijen geen due diligence uitvoeren, is het onmogelijk om verderop in de toeleveringsketen nuttige informatie over de oorsprong van mineralen te achterhalen.³⁰

Uit de effectbeoordeling van de Commissie blijkt dat van een geschat totaal aantal van 300 smelterijen van tin, tantaal en wolfraam wereldwijd slechts 16 tot 18% due diligence uitvoert. Van de geschatte 150 raffinaderijen van goud voert 40 tot 89% een vorm van due diligence uit om de financiering van gewapende groeperingen te minimaliseren. Het overgrote deel van deze raffinaderijen en smelterijen bevindt zich buiten de EU. De 20 raffinaderijen en smelterijen van de '3TG'-mineralen die wel binnen de EU gesitueerd zijn, worden beschouwd als 'Unie-importeur', waardoor zij, net als andere EU-importeurs, het volledige scala aan verplichtingen moeten implementeren in hun beleid.³¹

De moeilijkste taak is om raffinaderijen en smelterijen die buiten de EU zijn gevestigd te overtuigen om due diligence op te nemen in hun beleid. De openbare raadpleging liet zien dat meer dan 50% van de downstream respondenten geïnteresseerd is om meer verantwoord te ondernemen ten aanzien van conflictmineralen, maar dat zij hierin belemmerd worden door raffinaderijen en smelterijen die nalaten due diligence uit te voeren.³² Dit onderliggende probleem komt tot stand door een aantal factoren: (1) mineralen uit conflictgebieden vormen simpelweg een goedkope bron in een erg competitieve markt; (2) raffinaderijen en smelterijen zijn zich onvoldoende bewust van of zijn onvoldoende ethisch bezorgd over de samenhang tussen mineralen en de financiering van gewapende groepen; en (3) zij voelen geen druk van klanten en andere downstream spelers om hun gedrag te veranderen.³³

Met de 'lijst van verantwoordelijke smelterijen en raffinaderijen wereldwijd' wordt getracht verandering in het vorenstaande probleem te brengen. Raffinaderijen en smelterijen buiten de EU worden opgeroepen om vrijwillig audits te laten uitvoeren door een onafhankelijke derde, zodat zij toegevoegd kunnen worden

29 Werkdocument van de diensten van de Commissie effectbeoordeling, SWD(2014)53 final, 5 maart 2014, p. 21.

30 Werkdocument van de diensten van de Commissie effectbeoordeling, SWD(2014)53 final, 5 maart 2014, p. 21.

31 Van der Velde 2017, p. 7.

32 Werkdocument van de diensten van de Commissie effectbeoordeling, SWD(2014)53 final, 5 maart 2014, p. 23.

33 Werkdocument van de diensten van de Commissie effectbeoordeling, SWD(2014)53 final, 5 maart 2014, p. 21.

aan deze lijst.³⁴ Ondanks dat dit geen verplichte eis is, wordt toch gehoopt dat raffinaderijen en smelterijen hierdoor voldoende druk ervaren en hun gedrag veranderen. EU-importeurs zullen immers sneller zakendoen met verantwoordelijke raffinaderijen en smelterijen die op de lijst staan, dan met bedrijven die niet officieel als verantwoordelijk erkend zijn. Of deze druk op raffinaderijen en smelterijen buiten de EU daadwerkelijk door Unie-importeurs kan worden uitgeoefend, valt echter nog te bezien.

2.4 Implementatie en naleving

Het is aan de lidstaten overgelaten een of meer bevoegde autoriteiten aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Verordening.³⁵ Van de aangewezen organen wordt verwacht dat zij passende controles uitvoeren op Europese importeurs om te waarborgen dat aan de verplichtingen van de Verordening wordt voldaan.³⁶ Bij de constatering van een inbreuk zwijgt de Verordening, lidstaten dienen zelf corrigerende maatregelen vast te stellen en hier jaarlijks verslag over te doen bij de Commissie.³⁷

Op grond van het wetsvoorstel Uitvoering Verordening 2017/821 zal in Nederland de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) worden belast met het toezicht op de naleving van de Verordening. Bij inbreuk op de Verordening zal de ILT een 'interventieladder' hanteren; voordat over wordt gegaan tot handhaving zal eerst een gesprek plaatsvinden met de inbreukpleger.³⁸ Indien de inbreuk aanhoudt, is de ILT bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom.³⁹ De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op 26 januari 2021 aangenomen. Ten tijde van de afronding van dit artikel was de datum van inwerkingtreding nog niet bekend.

Correctieve maatregelen lijken hiermee de voorkeur te hebben boven punitieve sancties, zoals bestuurlijke boetes. Pas na evaluatie van de Verordening, die voor 1 januari 2023 uitgevoerd moet worden, wil de Commissie beoordelen of er noodzaak is voor meer punitieve sancties.⁴⁰ Tot die evaluatie lijkt de Verordening voor een groot deel te steunen op 'naming and shaming', waarbij gehoopt wordt dat het publiekelijk aan de kaak stellen van ondernemingen zorgt voor een meer verantwoorde handel van conflictmineralen.

3 Rechtsvergelijking: Verenigde Staten

3.1 Inleiding

Als reactie op de financiële crisis van 2008 nam het Amerikaans Congres in 2010 de Dodd-Frank Act aan. Het betreft een wet die zag op de herstructurering van

34 Art. 9 Verordening (EU) 2017/821, 17 mei 2017.

35 Art. 10 Verordening (EU) 2017/821, 17 mei 2017.

36 Art. 11 Verordening (EU) 2017/821, 17 mei 2017.

37 Art. 16 en 17 Verordening (EU) 2017/821, 17 mei 2017.

38 Kamerstukken II 2020/21, 35506, nr. 6, p. 13.

39 Art. 1(2) en 2 Wetsvoorstel Uitvoering Verordening 2017/821.

40 Art. 17 Verordening (EU) 2017/821, 17 mei 2017.

een groot deel van de bestaande financiële regelgeving in de Verenigde Staten (hierna: VS), met als doel de financiële stabiliteit in het land te vergroten.⁴¹ Naast de grotendeels financieel gerelateerde bepalingen opgenomen in de Dodd-Frank Act, bevat de wet voorschriften met betrekking tot conflictmineralen.⁴² Art. 1502 van de Dodd-Frank Act werd als nieuwe onderafdeling toegevoegd aan Sectie 13 van de Securities Exchange Act.⁴³ In deze paragraaf vergelijken wij de Verordening met art. 1502 van de Dodd-Frank Act, aangezien de Verordening gebaseerd is op deze bepaling.

3.2 *Art. 1502 van de Dodd-Frank Act: een diepere kijk*

3.2.1 *Reikwijdte*

Evenals de Verordening ziet art. 1502 van de Dodd-Frank Act voornamelijk op ertsen en concentraten die tantaal, tin, goud of wolfraam bevatten.⁴⁴ Ook andere mineralen kunnen onder de reikwijdte vallen, indien de Amerikaanse staatssecretaris bepaalt dat deze mineralen conflicten in de DRC of een buurland financieren.⁴⁵ Gerecyclede metalen vallen hier echter niet onder.⁴⁶ Anders dan de Verordening ziet art. 1502 alleen op mineralen afkomstig uit de DRC en haar buurlanden (het Grote Merengebied).⁴⁷ Voor toepassing van art. 1502 dient een aangrenzend land een land te zijn dat een internationaal erkende grens deelt met de DRC.⁴⁸ Duidelijk is dat dit een beperktere reikwijdte oplevert dan de Europese Verordening, die van toepassing is op conflictmineralen waar ook ter wereld.

Een ander punt waar art. 1502 van de Dodd-Frank Act verschilt met de Verordening is welke bedrijven onder de reikwijdte vallen. Aan de ene kant kan worden gezegd dat art. 1502 op dit gebied ambitieuzer is dan de Verordening, maar aan de andere kant ook weer niet. Art. 1502 raakt namelijk alle ondernemingen die aan de Amerikaanse beurs genoteerd zijn die mineralen uit de DRC of een van haar buurlanden betrekken.⁴⁹ Hierdoor worden niet alleen Amerikaanse bedrijven getroffen, ook voor Europese bedrijven die genoteerd zijn aan de Amerikaanse beurs gelden deze bepalingen. Bovendien betekent dit dat alle onderdelen van de toeleveringsketen, dus ook de downstream bedrijven, onder de reikwijdte vallen.⁵⁰ Dit is niet het geval onder de Verordening, waarbij alleen de importeurs van ruwe mineralen geraakt worden. Anderzijds is art. 1502 op dit punt minder

41 K.E. Woody, Can bad law do good? A retrospective on conflict minerals regulation, *Maryland Law Review* (78) 2019, afl. 2, p. 291; C. Ochoa & P. Keenan, Regulating Information Flows, Regulating Conflict: An Analysis of United States Conflict Minerals Legislation, *Goettingen Journal of International Law* (3) 2011, afl. 2, p. 134.

42 Ochoa & Keenan 2011, p. 134.

43 Sec. 13(p) Securities Exchange Act 1934 (15 U.S.C. 78m).

44 Sec. 1502(e)(4)(A) Dodd-Frank Act (2010).

45 Sec. 1502(e)(4)(B) Dodd-Frank Act (2010).

46 Dam 2017.

47 Sec. 1502(b)(1)(A) Dodd-Frank Act (2010).

48 Sec. 1502(e)(1) Dodd-Frank Act (2010).

49 Dam 2017.

50 Dam 2017.

ambitieuze dan de Verordening, omdat de Verordening voor alle importeurs van de '3TG'-mineralen geldt en niet alleen voor beursgenoteerde bedrijven.

3.2.2 Verplichtingen voor ondernemingen die onder de reikwijdte van art. 1502 vallen
Art. 1502 van de Dodd-Frank Act eist dat de Securities and Exchange Commission (hierna: SEC), de toezichthouder van de Amerikaanse effectenbeurzen, regelgeving opstelt die ondernemingen verplicht informatie te openbaren over het gebruik van conflictmineralen. Bedrijven waarvoor het gebruik van conflictmineralen noodzakelijk is voor de functionaliteit of productie van hun producten of productieprocessen, dienen jaarlijks te openbaren of deze mineralen afkomstig zijn uit de DRC of een daaraan aangrenzend land.⁵¹ Is dat het geval, dan moet het bedrijf een rapport indienen bij de SEC over het gebruik van deze mineralen.⁵² Daarnaast moet het rapport op de website van de onderneming beschikbaar worden gemaakt voor het publiek.

Op 22 augustus 2012 kwam de SEC met de uitgewerkte regelgeving. Als een bedrijf gebruik maakt van de hiervoor genoemde mineralen, dient het bedrijf aan de hand van een 'reasonable country of origin enquiry' (hierna: RCOI) te bepalen of deze mineralen afkomstig zijn uit de DRC of een daaraan aangrenzend land.⁵³ Wat een 'redelijk onderzoek' inhoudt, is niet concreet gedefinieerd. Volgens de SEC spelen de feiten en omstandigheden van het desbetreffende bedrijf hierbij een rol en of de informatie die gebruikt is bij het onderzoek een redelijke basis biedt om de afkomst van een gebruikt mineraal te traceren.⁵⁴ Als uit de RCOI kan worden vastgesteld dat de gebruikte mineralen niet afkomstig zijn uit de DRC of een van haar buurlanden, dan hoeft een onderneming alleen een 'Specialized Disclosure Report' ('Form SD') bij de SEC in te dienen, dat de uitgevoerde RCOI en de daaruit volgende conclusie kort omschrijft.⁵⁵ Deze informatie moet ook op de website van de onderneming worden geplaatst.⁵⁶ Als een bedrijf echter het tegendeel uit de RCOI afleidt, dan dient een due diligence plaats te vinden naar de afkomst van de mineralen in zijn toeleveringsketen.⁵⁷ De SEC schrijft voor dat de due diligence onderworpen moet zijn aan een audit door een onafhankelijke derde en dat zij moet stroken met een nationaal of internationaal erkend due-diligencekader.⁵⁸ Hiermee wordt bedoeld op het vijfstappenplan voor passende zorgvuldigheid van de OESO-richtsnoeren, dat in paragraaf 2.2.3 aan bod is gekomen.

Wanneer een onderneming, nadat zij alle stappen van het vijfstappenplan doorlopen heeft, niet kan uitsluiten dat de door haar gebruikte conflictmineralen uit de DRC of een van haar buurlanden komen, dan moet die conclusie online bekend

51 Sec. 1502(b)(1)(A) Dodd-Frank Act (2010).

52 Sec. 1502(b)(1)(A) Dodd-Frank Act (2010).

53 SEC, Form SD Item 1.01(a).

54 J.C. Drimmer & N.J. Phillips, Sunlight for the heart of darkness: Conflict minerals and the first wave of SEC regulation of social issues, 16 april 2011, p. 13.

55 SEC, Form SD Item 1.01(b).

56 SEC, Form SD Item 1.01(b).

57 SEC, Form SD Item 1.01(c).

58 SEC, Form SD Item 1.01(c).

worden gemaakt en moet het bedrijf een 'conflictmineralenrapport' opstellen.⁵⁹ Door ook ondernemingen de verplichting op te leggen een rapport in te dienen wanneer zij niet in staat zijn de bron van de mineralen te bepalen, hoopt de SEC slecht geplande of slecht uitgevoerde onderzoeken te voorkomen.⁶⁰ Dit 'conflict-mineralenrapport' moet een omschrijving van de uitgevoerde due diligence en een verklaring van de onafhankelijke audit daarover bevatten.⁶¹ De derde die de audit uitvoert, moet bevestigen dat het due-diligence-onderzoek strookt met een erkend due-diligence-kader (de OESO-richtsnoeren) en dat de uitgevoerde due diligence overeenkomt met de omschrijving ervan in het rapport.⁶² Hiernaast moet het rapport een lijst bevatten met (1) de producten die niet 'conflictvrij'⁶³ zijn, (2) de faciliteiten die gebruikt zijn bij de productie van deze producten, (3) het land van herkomst van de gebruikte conflictmineralen en (4) de inspanningen die geleverd zijn om de mijn of het land van herkomst zo specifiek mogelijk vast te stellen.⁶⁴

Het beoogde doel van het Amerikaans Congres lijkt te zijn geweest om een lijst op te stellen van 'bad actors', ondernemingen die conflictmineralen uit de DRC of een buurland betrekken in hun producten, in de hoop dat maatschappelijk betrokken aandeelhouders en consumenten dergelijke bedrijven onder druk zetten om hun gedrag te veranderen.⁶⁵ Art. 1502 legt namelijk geen sancties op voor het gebruik van mineralen die niet 'conflictvrij' zijn, alleen de verplichting om hierover te rapporteren en dit online kenbaar te maken. De veronderstelling is dat het aan het licht brengen van het probleem zal resulteren in het verminderde gebruik van conflictmineralen door westerse producenten.

3.2.3 De effecten van art. 1502 van de Dodd-Frank Act

Het van kracht worden van art. 1502 van de Dodd-Frank Act deed zich in de DRC vrijwel gelijk voelen. In september 2010 stelde de toenmalige Congolese president, in een poging om vooruit te lopen op de Amerikaanse wetgeving, een verbod in op alle mijnbouw in de provincies Kivu en Maniema.⁶⁶ Na een conflict in de jaren negentig, dat had geleid tot de vernietiging van boerderijen, wegen en infrastructuur, was de economie in deze provincies sterk afhankelijk van de mijnbouw en van de handel in mineralen.⁶⁷ Door het verbod kwam de mijnbouw in deze regio's vrijwel tot een stilstand, waardoor een groot deel van de bevolking zijn

59 SEC, Form SD Item 1.01(c).

60 Drimmer & Phillips 2011, p. 13.

61 SEC, Form SD Item 1.01(c).

62 SEC, Form SD Item 1.01(c)(1)(ii)(A).

63 Na een uitspraak van de rechter in hoger beroep is dit vereiste vervallen en mag het bedrijf dit in eigen woorden omschrijven. Zie *Nat'l Ass'n of Mfrs. v. S.E.C.*, 748 F.3d 359, 366-67, 369, 373 (D.C. Cir. 2014), r.o. 371. De SEC heeft hierin berust. Vgl. Woody 2019, p. 300.

64 SEC, Form SD Item 1.01(c)(2).

65 J. Schwartz, *The conflict minerals experiment*, Harvard Business Law Review (6) 2015, p. 129-183.

66 BBC News, *DR Congo bans mining in eastern provinces*, 11 september 2010.

67 M.P. Dizolele, *Conflict minerals in the Congo: Let's be frank about Dodd-Frank*, 22 oktober 2012.

minimale inkomen zag verdwijnen.⁶⁸ Naast de desastreuze gevolgen voor de bevolking, leidde het verbod tot verhoogde militarisering van de mijnbouwsector.⁶⁹ Zo nam het Congolese nationale leger veel mijnen over die voorheen niet gemilitariseerd waren.⁷⁰ Het verbod kon echter niet worden gehandhaafd en werd al na zes maanden opgeheven.⁷¹ Het bleek, onder andere, dat de legereenheden die waren aangewezen om de mijngebieden te beschermen, dit als een zakelijke kans zagen om zelf te profiteren van de illegale handel van de '3TG'-mineralen.⁷²

Dit *de jure*-embargo werd snel opgevolgd door een *de facto*-embargo.⁷³ In plaats van het risico te lopen om reputatieschade te lijden door 'naming and shaming' en om het kostbare en complexe proces van het documenteren van de gehele toeleveringsketen te omzeilen, besloten veel bedrijven om simpelweg geen mineralen meer te betrekken uit de aangewezen conflictgebieden.⁷⁴ Dit werd duidelijk toen twee wereldwijde coalities van grote elektronicabedrijven aankondigden dat ze zouden stoppen met het inkopen van mineralen van smelterijen die niet konden bewijzen dat hun mineralen uit de DRC conflictvrij waren.⁷⁵ Door dit besluit van de 'Electronic Industry Citizenship Coalition', waar Apple, HP, Dell en Microsoft onder vallen, en de 'Global e-Sustainable Initiative', waar Motorola en Nokia onder vallen, stopte de 'Malaysia Smelting Corporation' (hierna: MSC) met het inkopen van mineralen uit de DRC, omdat zij niet kon garanderen dat al haar mineralen conflictvrij waren.⁷⁶ Dit had een verwoestende impact op lokale verkopers, aangezien de MSC jaarlijks bijna 80% van alle Congolese tin opkocht.⁷⁷ Als gevolg hiervan verloren veel Congolezen hun baan.⁷⁸ De mijnwerkers werkten weliswaar onder verschrikkelijke omstandigheden voor een minimaal loon, maar vaak was dit de enige beschikbare optie.⁷⁹ Het wegvallen van het enige inkomen van de mijnwerkers had niet alleen een negatief effect op hen persoonlijk, maar ook op de levenskwaliteit van hun gezin en andere afhankelijken. Naar schatting had art. 1502 een direct negatief effect op 1 tot 2 miljoen mijnwerkers en een indirect negatief effect op 5 tot 12 miljoen andere Congolese burgers.⁸⁰

68 M.N. Weldon, From Kansas to the Congo: Why naming and shaming corporations through Dodd-Frank's corporate governance disclosure won't solve a human rights crisis, 6 maart 2013, p. 80.

69 L.E. Seay, What's wrong with Dodd-Frank 1502? Conflict minerals, civilian livelihoods, and the unintended consequences of Western advocacy (Center for Global Development Working Paper No. 284), januari 2012.

70 Seay 2012.

71 Dizolele 2012.

72 Dizolele 2012.

73 Seay 2012.

74 N. Stoop, M. Verpoorten & P. van der Windt, More legislation, more violence? The impact of Dodd-Frank in the DRC, PLoS ONE (13) 2018, afl. 8, e0201783.

75 J. Rosen, Eastern Congo's mining at turning point, Global Post 4 april 2011.

76 Stoop, Verpoorten & Van der Windt 2018.

77 M.J. Kavanagh, Congo tin sales tumble 90% as companies avoid 'conflict minerals', Bloomberg News 23 mei 2011.

78 D. Aronson, How Congress devastated Congo, New York Times 7 augustus 2011.

79 Free The Slaves, The Congo report: Slavery in conflict minerals, 30 juni 2011.

80 M. Drajem, J. Hamilton & M. Kavanagh, A rule aimed at warlords upends African mines, Bloomberg Businessweek 4 augustus 2011.

In het verlengde hiervan bleek uit een empirische studie uitgevoerd in 2016 dat dit het geweld in de oostelijke regio's van de DRC, in ieder geval op de korte termijn (2011-2012), niet deed verminderen.⁸¹ De onderzoekers kwamen zelfs tot de conclusie dat de kans op plundering van Congolese burgers, vooral in gebieden met veel ongereguleerde goudmijnen, juist met 143% steeg.⁸² Goud is namelijk, in vergelijking met de andere '3TG'-mineralen, eenvoudiger over de grens te smokkelen omdat kleine hoeveelheden toch een grote economische waarde bezitten.⁸³ Volgens een VN-rapport uit 2011 zorgde het *de facto*-embargo niet alleen voor de hiervoor genoemde toename van goudsmokkel, maar ook, naarmate de gewapende groepen op zoek gingen naar alternatieve bronnen van inkomsten, voor de toename van illegale houthandel en de handel van cannabis en palmolie.⁸⁴ Door de afname van activiteiten in de andere '3TG'-mijnen werden controle van de goudmijnen en plundering van de lokale bevolking winstgevender voor de gewapende groeperingen.⁸⁵

Voorstanders van art. 1502 kenschetsten deze directe gevolgen vaak als 'a necessary evil for the greater good' en beweren dat het geweld op de langere termijn zal dalen.⁸⁶ Een studie uit 2018 vertelt echter een ander verhaal. Uit het onderzoek blijkt dat de genoemde kortetermijneffecten over het algemeen wat afvlakken, maar dat ze zeer significant blijven in goudmijngebieden, waar nog steeds hevig wordt gevochten over de controle van de mijnen.⁸⁷

Een punt van kritiek betreft voorts het ontbreken van enige straf of sanctie met betrekking tot het voortgezet gebruik van conflictmineralen. Art. 1502 is afhankelijk van 'naming and shaming' en daarmee het publieke bewustzijn.⁸⁸ De US Government Accountability Office (hierna: GOA) openbaarde dat van de 1117 ingediende conflictmineralenrapporten in 2018 naar schatting 76% van de bedrijven aangaf tin te gebruiken in hun producten, 62% tantaal, 63% wolfram en 66% goud.⁸⁹ Dit waren percentages vergelijkbaar met de voorgaande jaren. Omdat de rapporten specifiek gerelateerd zijn aan mineralen afkomstig uit de DRC of een van haar buurlanden, laten de percentages zien dat een deel van de bedrijven nog steeds mineralen betreft uit het Grote Merengebied. Niettemin kan wel worden gezegd dat de aandacht voor de situatie in de DRC gestegen is

81 D.P. Parker & B. Vadheim, Resource cursed or policy cursed? US regulation of conflict minerals and violence in the Congo, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* (4) 2016, afl. 1, p. 1-49.

82 Parker & Vadheim 2016.

83 R. De Koning, Conflict minerals in the Democratic Republic of the Congo: Aligning trade and security interventions, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 27 juni 2011.

84 Verenigde Naties, Final report of the UN group of experts on the Democratic Republic of Congo, 2011.

85 Parker & Vadheim 2016.

86 T. Whitney, Conflict minerals, black markets, and transparency: The legislative background of Dodd-Frank Section 1502 and its historical lessons, *Journal of Human Rights* 11 juni 2015.

87 Stoop, Verpoorten & Van der Windt 2018.

88 Woody 2019, p 309.

89 GOA, Conflict minerals report to congressional committees, september 2019.

onder zowel consumenten als bedrijven.⁹⁰ Dit blijkt vooral waar te zijn voor bedrijven in de technologiesector, die op dit gebied vooruitstrevender zijn dan andere sectoren. Zo hebben de zeven grootste en meest toonaangevende spelers binnen deze sector allemaal proactieve, op due diligence gebaseerde strategieën opgenomen.⁹¹

4 Aanbevelingen betreffende EU-Verordening 2017/821

Gelet op deze bevindingen bepleiten wij aanpassing van de Verordening. Hierna doen wij een aantal aanbevelingen tot aanpassing van de Verordening. Wij zullen eveneens toelichten waarom wij van mening zijn dat aanpassing aangewezen is.

4.1 Meer actoren

Allereerst wordt aanbevolen om de reikwijdte van de Verordening op te rekken. De Verordening is namelijk alleen van toepassing op Unie-importeurs van de ruwe '3TG'-mineralen. Downstream actoren die veelvuldig gebruik maken van deze mineralen, zoals technologiebedrijven, zullen hierdoor niet geraakt worden en zullen, in die zin, niet de druk voelen om hun gedrag te veranderen. De Verordening zou van toepassing dienen te zijn op de gehele toeleveringsketen.

4.2 Meer mineralen

Hiernaast verdient het aanbeveling om meer mineralen op te nemen onder de reikwijdte. Momenteel ligt de focus op tin, tantaal, wolframaam en goud, terwijl er goed gedocumenteerde voorbeelden zijn van andere mineralen die worden gewonnen uit conflict- en hoogrisicogebieden, waar tevens veel mensenrechtenschendingen plaatsvinden. Voorbeelden zijn kobalt en lithium.⁹² Dit zijn twee mineralen waarvan de vraag toeneemt, maar waarbij de winning ervan vaak gepaard gaat met kinderarbeid.⁹³ In 2014 schatte UNICEF dat van de ongeveer 40.000 kinderen die werkzaam waren in mijnen in het zuiden van de DRC, het overgrote deel in kobaltmijnen werkte.⁹⁴ Hierbij werken de kinderen onder zeer slechte omstandigheden, vaak zonder de meest elementaire beschermingsmiddelen zoals handschoenen, werkkleding of gezichtsmaskers, terwijl verlengde bloot-

90 Woody 2019, p. 315.

91 Responsible Sourcing Network (RSN), Mining the disclosures 2019. An investor guide to conflict minerals and cobalt reporting in year six, 2019.

92 Op 16 december 2019 heeft de International Rights Advocates namens veertien Congolese families, waarvan kinderen zijn omgekomen of gewond zijn geraakt in kobaltmijnen, een historische rechtszaak aangespannen tegen 's werelds grootste technologiebedrijven. Zie International Rights Advocates, Child cobalt miners file amended complaint against Apple, Alphabet, Dell, Microsoft and Tesla for aiding and abetting extreme abuse of children mining blood cobalt in DRC, 26 juni 2020.

93 S.K. Skelton, Upcoming conflict minerals regulation does not cover major technology companies, ComputerWeekly.com 9 maart 2020.

94 Amnesty International, Democratic Republic of Congo: Government must deliver on pledge to end child mining labour by 2025, 1 september 2017.

stelling aan stof dat kobalt bevat, kan leiden tot mogelijk fatale longziekten.⁹⁵ De EU is een grote consument en importeur van kobalt uit de DRC, waarbij ongeveer 9000 ton per jaar wordt geïmporteerd.⁹⁶

4.3 Sancties

Een derde aanbeveling is dat sancties dienen te worden opgenomen voor bedrijven die de verplichtingen van de Verordening blijvend niet naleven. Hierbij kan worden gedacht aan 'zachte' of 'harde' sancties. Een voorbeeld van een systeem van zachte sancties in het kader van verantwoord ondernemen is terug te vinden in de Canadese 'Corporate Social Responsibility'-strategie uit 2014. Van bedrijven wordt verwacht dat zij de desbetreffende maatregelen opvolgen, waardoor zij in aanmerking komen voor economische diplomatie van de overheid.⁹⁷ Als bedrijven de maatregelen niet opvolgen, dan wordt deze steun ingetrokken en zal de overheid dit meewegen bij een aanvraag voor financiering of andere ondersteuning.⁹⁸ Daarnaast zou ook kunnen worden gekozen voor een systeem met 'hardere' financiële of strafrechtelijke sancties, zoals het opleggen van boetes aan ondernemingen die zich niet aan de verplichtingen houden.

4.4 Ontwikkelen van aanvullend beleid

Heel belangrijk is ons inziens dat er aanvullend beleid wordt ontwikkeld om bedrijven te helpen te voldoen aan de door de Verordening opgelegde verplichtingen, opdat voorkomen kan worden dat deze wegtrekken uit gebieden die onder de reikwijdte vallen. Een exit van bedrijven uit conflictgebieden waar mensen sterk afhankelijk zijn van de mijnbouw, heeft veelal grote nadelige gevolgen voor de lokale bevolking. Aanvullend beleid zou bijvoorbeeld erg nuttig zijn met betrekking tot de auditplicht die bedrijven moeten laten uitvoeren. De algemene consensus is dat de statische aard van de huidige auditprocessen veel te wensen overlaat.⁹⁹ Het is namelijk lastig om betrouwbare audits te laten uitvoeren in politiek instabiele conflictgebieden en om een beeld te krijgen van wat er echt gaande is in de verschillende mijnen, raffinaderijen en smelterijen. Zo kan de auditor, die namens een bedrijf onderzoek doet, onder andere te maken krijgen met omkoperij en bedreiging. Een gedeeltelijke oplossing hiervoor is te vinden in het regionale certificeringsmechanisme van de International Conference on the Great Lakes Region (hierna: ICGLR), een intergouvernementele organisatie van Afrikaanse landen uit het Grote Merengebied, waarbij mijnen jaarlijks worden geïnspecteerd door een inspecteur van de overheid.¹⁰⁰ Vervolgens worden deze overheidsinspecties gecontroleerd door een onafhankelijke ICGLR-erkende auditor en worden de mijnen ingedeeld in een van de drie categorieën: gecertificeerd,

95 Van der Velde 2017, p. 8.

96 Europese Commissie, Study on the review of the list of critical raw materials, juni 2017, p. 83.

97 Trade and Development Canada Foreign Affairs, Doing business the Canadian way: A strategy to advance corporate social responsibility in Canada's extractive sector abroad, 2014.

98 Trade and Development Canada Foreign Affairs 2014.

99 Skelton 2020.

100 Zie The Regional Certification Mechanism (RCM) manual of the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR), 2019.

overtredingen aanwezig die binnen zes maanden opgelost moeten worden, en niet gecertificeerd.¹⁰¹ Een dergelijk systeem zou Europese bedrijven kunnen helpen bij naleving en uitvoering van hun auditplicht. Daarom wordt aanbevolen om aanvullend beleid, zoals het hiervoor genoemde ICGLR-certificeringsmechanisme, ook in andere conflictgebieden te ontwikkelen en dit te ondersteunen. Het tegengaan van corruptie hierbij behoeft eveneens aandacht. Duidelijk is dat samenwerking tussen de EU en stakeholders, organisaties en overheidsinstanties in de conflictgebieden hierbij van essentie is. De achterliggende gedachte is dat lokale overheden sneller zullen meewerken met regionale initiatieven en deze zullen ondersteunen.

4.5 Meer aandacht voor milieubescherming

Ook zou de Verordening meer aandacht kunnen besteden aan milieubescherming. De Verordening streeft ernaar vrede, duurzame economische ontwikkeling en stabiliteit in conflict- en hoogrisicogebieden te waarborgen en om mensenrechtenschendingen in dit soort gebieden tegen te gaan.¹⁰² Meer aandacht voor het milieu zou goed passen bij deze visie van ‘responsible sourcing’, omdat ernstige milieuvervuiling de ontwikkelingsperspectieven in kwetsbare landen kan verslechteren.¹⁰³ Aangezien de Verordening van toepassing is op de mijnbouw, een industrie waarbij veelvuldig gebruik wordt gemaakt van chemische stoffen in de productieprocessen die kunnen leiden tot land-, lucht- en watervervuiling, is de noodzaak tot bescherming van het milieu duidelijk.¹⁰⁴ Vervuiling door mijnbouw kan tevens ernstige gevolgen hebben voor de lokale bevolking. Zo is bijvoorbeeld uit een recent onderzoek in de DRC gebleken dat blootstelling aan milieuverontreiniging, veroorzaakt door de winning van koper en kobalt, sterk geassocieerd kan worden met geboorteafwijkingen in het gebied.¹⁰⁵ Dit benadrukt het belang van verantwoorde mijnbouwmethoden. Zo zouden bedrijven zich aan de hand van milieueffectrapportages kunnen verantwoorden tegenover hun stakeholders, waarmee bedrijven de druk voelen om te controleren of de upstream actoren in hun toeleveringsketens voldoende maatregelen treffen ten aanzien van het milieu.

5 Conclusie

De verwachting is dat de Verordening te zwak is om een noemenswaardig positieve invloed op de conflictmineralenproblematiek uit te oefenen. Hoewel stakeholders bereid zijn samen te werken om traceerbaarheids- en verantwoordings-systemen te implementeren, dienen dit soort systemen realistisch te zijn en geba-

101 Zie The Regional Certification Mechanism (RCM) manual of the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR), 2019.

102 Zie onder (1) preamble Verordening (EU) 2017/821, 17 mei 2017.

103 Dam 2017.

104 Dam 2017.

105 D. Van Brusselen e.a., Metal mining and birth defects: A case-control study in Lubumbashi, Democratic Republic of the Congo, The Lancet Planetary Health (4) 2020, afl. 4, e158-e167.

seerd te zijn op een feitelijk begrip van hoe de mineralenhandel in een bepaald conflictgebied in zijn werk gaat. Hiernaast dienen de beperkingen ten aanzien van het implementeren van voornoemde systemen, die politiek onstabiele en corrupte gebieden met zich meebrengen, te worden erkend.¹⁰⁶ Daarom kan de vraag worden gesteld of een economische maatregel, zoals de Verordening, wel de juiste oplossing is met betrekking tot het beoogde doel. In ieder geval is duidelijk dat lokale actoren en (mijnbouw)gemeenschappen voldoende ondersteund moeten worden. Voorkomen moet worden dat (onbedoelde) economische en politieke consequenties de levenskwaliteit van de lokale bevolking nog meer beschadigen. Duidelijk is dat er nog wel wat valt te doen, wil de Verordening effectief zijn en haar doelstelling bereiken.

106 Seay 2012.