

Aan: Leden van de Tweede Kamer Commissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Amsterdam, 29 juni 2016

Betreft: opties voor verbetering van de Europese conflictmineralenwet

Geachte Kamerleden,

Op 6 juli a.s. vindt het Algemeen Overleg plaats over conflictmineralen, naar aanleiding van de politieke overeenkomstⁱ die de Europese lidstaten op 15 juni sloten onder leiding van Nederland met het Europees Parlement en de Europese Commissie. U heeft hierover een briefⁱⁱ ontvangen van Minister Ploumen. Ondergetekenden hebben de totstandkoming van de overeenkomst op de voet gevolgd. In de bijlage geven wij daarover nadere informatie.

Middels deze brief willen wij u graag informeren over welke ruimte er nu nog is om de wetgeving werkelijk effectief te maken. Daarbij staan de volgende suggesties centraal:

1. **Vergroot de impact door meer bedrijven *due diligence* uit te laten voeren**
2. **Waarborg de OESO-richtlijnen**

In het kort

De drie Europese instituties zijn overeen gekomen dat bedrijven die de vier grondstoffen tin, tantaal, wolfram of goud in ruwe vorm importeren, verplicht *due diligence*ⁱⁱⁱ moeten doorvoeren om te voorkomen dat zij bijdragen aan de continuering van conflicten in landen als de Democratische Republiek Congo en Colombia. De EU erkent daarmee dat er bindende regelgeving nodig is om mensenrechtenschendingen in de keten aan te pakken, en geeft daarmee een goed signaal af.

Helaas gelden de **regels slechts voor een hele kleine groep bedrijven**. Volgens cijfers van de Europese Commissie gaat het om minder dan 1% van het totaal aantal bedrijven dat deze vier mineralen gebruikt.^{iv} Een heel groot gedeelte van deze grondstoffen komt de EU namelijk niet binnen in ruwe vorm, maar als halffabricaat^v of (als onderdeel van) alledaagse producten, zoals mobiele telefoons, sieraden en auto's.

Zoals ook de brief van minister Ploumen duidelijk maakt, moet het politiek akkoord nog worden uitgewerkt. Technische onderhandelingen zullen de komende maanden plaatsvinden onder Slowaaks voorzitterschap. Nederland kan in deze fase nog op een aantal punten invloed uitoefenen om de wetgeving te verbeteren.

- **Transitieperiode:** de politieke overeenkomst spreekt over een nog vast te stellen transitieperiode voor bedrijven om te voldoen aan de wetgeving. Aangezien *due diligence* gebaseerd is op geleidelijke verbeteringen, is een transitieperiode alleen relevant voor nationale toezichhoudende autoriteiten, en niet voor bedrijven. Zij kunnen vanaf dag één beginnen met het opzetten van *due diligence*. Is de minister het daarmee eens? Wat vindt de minister een redelijke transitie termijn?
- **“Downstream” participatie:** bedrijven die halffabricaten, onderdelen en eindproducten importeren (*downstream* bedrijven) zijn niet opgenomen in de wet.^{vi} Wat gaat de minister doen om te zorgen dat *downstream* bedrijven vrijwillig een *due diligence* systemen opzetten en daarover transparant zijn, zodat consumenten ook bij hun autodealer of telecomshop terecht kunnen met vragen over het gebruik van conflictmineralen? Welke (soort) bedrijven komen daarvoor in aanmerking volgens de minister?

- **Aanvullende wetgeving:** wanneer blijkt dat er te weinig *downstream* bedrijven vrijwillig bereid zijn om *due diligence* toe te passen, of wanneer de invloed van de downstream bedrijven op het gedrag van productielanden beperkt is, zal de Europese Commissie nadere wetgeving overwegen. Er zijn echter geen criteria vastgesteld waaraan de effecten zullen worden getoetst. Wanneer is er sprake van te weinig *downstream*-toepassing? Welke percentages heeft de minister zelf in gedachten?
- **Drempelwaarden:** er is afgesproken dat importeurs die kleine volumes importeren worden uitgezonderd van de wetgeving, de minister stelt dat het *overgrote deel* van het in Europa geïmporteerde volume zal worden gedekt. Zal de minister het gewenste dekkingpercentage zoals voorgesteld door het Europees Parlement (95%) steunen? Kan de minister informatie verschaffen over het aantal Nederlandse bedrijven dat onder de wet zal vallen?
- **Sancties:** sancties zijn nog geen onderdeel van de politieke overeenkomst. Dat betekent dat bedrijven die de regels schenden enkel een bericht van niet naleving zullen krijgen. Zal de minister zich inzetten voor het opnemen van sancties in de wetgeving?
- **Erkenning bedrijfsinitiatieven:** bestaande en toekomstige bedrijfsinitiatieven worden erkend wanneer ze voldoen aan de eisen uit de verordening, dit zal gebeuren op basis van een door de OESO ontwikkelen mechanisme. Dergelijke initiatieven kunnen bedrijven helpen bij het implementeren van hun *due diligence*, maar vrijwaren bedrijven niet van hun individuele verantwoordelijkheden om na te gaan of zij bijdragen aan conflict. Er zijn verschillende rapporten beschikbaar van mensenrechtenschendingen in ketens van bedrijven die onderdeel uitmaakten van een bedrijfsinitiatief. Hoe kan de minister de kwaliteit van de bedrijfsinitiatieven garanderen, nadat deze erkend zijn? ^{vii}
- **OESO-standaarden waarborgen:** in de politieke overeenkomst wordt vermeld dat de OESO *due diligence guidance* niet zal worden ondermijnd. Kan de minister verzekeren dat zowel de mineraal- als de metaal importeurs het door de OESO gedefinieerde *vijf stappenplan* ^{viii} geheel zullen moeten doorlopen en niet slechts een deel ervan hoeven uit te voeren?
- **Lijst van conflict- en hoogrisicogebieden :** er is afgesproken dat er een lijst van conflict- en hoogrisicogebieden opgesteld zal worden om bedrijven te helpen aan hun verplichtingen te voldoen. Dit voorstel stuitte initieel op verzet bij de Europese Commissie en het Europees Parlement vanwege het stigmatiserende effect op landen en de dientengevolge marktverstoringen (bedrijven trekken weg uit een gebied). Daarnaast is er het risico dat bedrijven enkel naar de lijst kijken om te bepalen waar zij wel of niet hun grondstoffen vandaan halen, in plaats van een degelijke *due diligence* uit te voeren en hun invloed aan te wenden om de situatie te verbeteren. Kan de minister aangeven hoe deze risico's beperkt kunnen worden?

Wij zijn graag bereid om bovenstaande verder toe te lichten.

Vriendelijke groet,

Maria van der Heide, ActionAid (0642270763)

Gisela ten Kate, SOMO

Nicole Sprokel, Amnesty Nederland

Bijlage I: Achtergrondinformatie bij de politieke overeenkomst

Wat was de rol van Nederland?

Nederland was vanaf het begin voorstander van een vrijwillige aanpak^{ix}. De Tweede Kamer vroeg minister Ploumen vorig jaar in verschillende moties^x om meer te doen, maar de Minister bleef bij haar positie. Wel hechtte de minister veel waarde aan een EU-besluit onder het Nederlands voorzitterschap. Nederland heeft hard gewerkt om zowel het Europees Parlement als de EU-lidstaten tot een compromis te bewegen. En dat is gelukt met de politieke overeenkomst.

Nederland investeert daarnaast in twee vrijwillige initiatieven. Het *European Partnership for Responsible Minerals* (EPRM) tussen Europese overheden, bedrijven en NGO's moet hulp gaan bieden bij de toepassing van *due diligence* in de gehele keten en er is geld gegaan naar iTSCi,^{xi} een certificeringsinitiatief in het grote merengebied. Het *Conflict Free Tin Initiative* (CFTI), waarbinnen tot voor kort met een paar bedrijven aan een gesloten toeleveringsketen voor tin werd gewerkt, is daarin opgegaan. Deze initiatieven zijn prijzenswaardig, maar zullen vanwege hun **bepaalde reikwijdte slechts een minimale bijdrage leveren** aan verantwoorde inkoop van mineralen. Bovendien richtten CFTI en iTSCi zich alleen op de Democratische Republiek Congo en buurlanden, terwijl het probleem veel breder is.^{xii}

Wordt onze mobiele telefoon nu eerlijk(er)?

De EU is een belangrijke bestemming voor mineralen, vooral verwerkt in allerlei alledaagse producten. Een groot deel van de producten die op de Europese markt komen, wordt buiten de EU geproduceerd of bevat grondstoffen die buiten Europa verwerkt zijn. Deze **producten vallen buiten de nieuwe wet**. De kans dat producenten en importeurs van eindproducten uit zichzelf verantwoordelijkheid nemen voor hun keten is klein. De wet verschaft dus **geen helderheid voor consumenten**; zij kunnen bij de autodealer of telecomshop niet terecht met vragen over het gebruik van conflictmineralen.

Uit SOMO-onderzoek^{xiii} blijkt dat Europese bedrijven alleen hun keten in kaart brengen en maatregelen treffen als ze daartoe worden verplicht (zoals onder de Amerikaanse wet). De Amerikaanse wet is een belangrijke drijfveer gebleken om het probleem serieus aan te pakken; individueel, of in samenwerking met anderen. Een aanpak die volgens verschillende partijen tot eerste positieve effecten^{xiv} in de conflictregio's in Oost-Congo heeft geleid.

Doordat de wetgeving nu slechts een kleine groep bedrijven aanspreekt is er kans op marktverstoringen en is de wet gemakkelijk te omzeilen door de eerste bewerking van een erts buiten Europa plaats te laten vinden.

Is het voorstel in lijn met de OESO-richtlijnen?

In internationale normen is jaren geleden vastgelegd dat alle bedrijven mensenrechten dienen te respecteren. Daarvoor moeten bedrijven *due diligence* toe te passen. *Due diligence* is de inspanning die van bedrijven wordt gevraagd om betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen tegen te gaan.

Zowel de OESO Conflict Guidance, als de overkoepelende OESO-richtlijnen stellen ketenverantwoordelijkheid centraal, wat betekent dat alle schakels in de keten (dus ook de eindgebruiker zoals de producent van mobiele telefoons) dienen na te gaan waar hun grondstoffen vandaan komen om te voorkomen dat zij (in)direct bijdragen aan mensenrechtenschendingen. De conflictmineralen-wetgeving richt zich slechts op een klein deel van de keten, en **wijkt hiermee af van de OESO-benadering**. Bovendien wekt het de suggestie dat *due diligence* een keuze is.

Ook het leveren van een indicatieve lijst met conflict- en hoogrisicogebieden (zoals hierboven beschreven) gaat in tegen de *due diligence* gedachte. De uitvoering van *due diligence* is een continu proces, waarbij bedrijven proactief hun huidige en potentiële maatschappelijke risico's identificeren, voorkómen en verminderen, in elk land dat ze actief zijn.

ⁱ De politieke overeenkomst op hoofdlijnen is hier te vinden:

http://mediacentrum.groenlinks.nl/sites/default/files/political%20understanding%20conflict%20minerals%2015-06-2016_0.pdf

ⁱⁱ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/24/kamerbrief-over-europese-verordening-conflictmineralen>

ⁱⁱⁱ Voor een goed begrip van *due diligence*, zie het MVO Platform <http://mvoplatform.nl/wat-is-mvo/du-diligence>

^{iv} In de impact assessment van de Europese Commissie staat dat er van de 880.000 bedrijven die tin, tantaal, wolfram en goud gebruiken, er zo'n 400 bedrijven de ruwe grondstoffen importeren. 300 handelaren en 19 smelterijen importeren erts en metalen en een honderdtal onderdelen fabrikanten importeert de metalen. Alhoewel de Europese Commissie mondeling heeft aangegeven dat het gaat om iets meer bedrijven, zijn er nooit officiële nieuwe cijfers vrijgegeven. Zie pagina 19

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152229.pdf

^v Sommige eerste bewerkingen (maximaal twintig) van de ruwe erts worden opgenomen in de wet, bijvoorbeeld staven, profielen en draad van tin en poedergoud.

^{vi} De Europese Commissie is wel voornemens indicatoren voor conflictmineralen opnemen in de vrijwillige richtlijnen voor de implementatie van de wet *niet-financiële rapportage*. Er is echter geen enkele garantie dat bedrijven die onder deze wet vallen (grote beursgenoteerde bedrijven en financiële instellingen) de indicatoren daadwerkelijk gaan gebruiken omdat ze geheel vrijwillig zijn en omdat ze gebruik kunnen maken van het *comply-or-explain* principe.

^{vii} Zie bijvoorbeeld: Berne Declaration: '*Golden Racket, the true source of Switzerland's "Togolese" Gold*', 9 September 2015. Gold, Togo, Burkina Faso; Amnesty International 'Democratic Republic of Congo: "This is what we die for": Human rights abuses in the DRC power the global trade in cobalt', 19 januari 2016; Global Initiative against transnational organized crime, 'Organized crime and illegally mined gold in Latin America', april 2016; ZDF documentary on Dirty Gold; Reuters, Brutal cartels fight over Mexico's 'conflict-free' gold revenues

^{viii} Vijstappenplan van de OESO *due diligence guidance*: http://mneguidelines.oecd.org/5%20Step%20Framework_A3.pdf

^{ix} zoals opgenomen in het BNC fiche <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/05/16/fiches-werkgroep-beoordeling-nieuwe-commissievoorstellen-bnc>

^x Aangenomen moties: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32852/h-tk-20142015-83-25?resultIndex=8&sorttype=1&sortorder=4>

^{xi} Persbericht met aankondiging van financiering:

https://www.itri.co.uk/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=55342&cf_id=24

^{xii} SOMO rapport There is more than 3TG 2015 http://www.somo.nl/publications-en/Publication_4167

^{xiii} SOMO rapport Conflict Due Diligence by European Companies 2013 http://www.somo.nl/publications-en/Publication_4003

^{xiv} Zie bijvoorbeeld Enough: <http://www.enoughproject.org/reports/point-origin-status-report-impact-dodd-frank-1502-congo>