

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is regels te stellen ter uitvoering van Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

1. De inspecteur-generaal voor de Leefomgeving en Transport, bedoeld in het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport, is de bevoegde autoriteit, bedoeld in artikel 10 van Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden.
2. De bij besluit van Onze Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aangewezen ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van de artikelen 3, 4, 5, 6, 7 en 8, vijfde lid, van Verordening (EU) 2017/821. Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2

De bevoegde autoriteit is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van de artikelen 3, 4, 5, 6, 7 en 8, vijfde lid, van Verordening (EU) 2017/821. Titel 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3

1. De bevoegde autoriteit maakt een besluit tot het opleggen van een last openbaar wanneer de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd is verstreken dan wel een dwangsom wordt verbeurd.
2. Alvorens over te gaan tot openbaarmaking van het besluit tot het opleggen van een last neemt de bevoegde autoriteit een besluit tot openbaarmaking. Dit besluit bevat de openbaar te maken gegevens en de wijze en termijn waarop de openbaarmaking zal plaatsvinden.
3. De bevoegde autoriteit gaat pas over tot openbaarmaking op grond van het eerste lid, nadat tien werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het besluit aan de onderneming bekend is gemaakt.
4. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking van het besluit opgeschort totdat er een uitspraak is van de voorzieningenrechter.
5. De openbaarmaking van een besluit geschiedt in zodanige vorm dat het besluit niet herleidbaar is tot afzonderlijke personen, indien voorafgaand aan openbaarmaking door de bevoegde autoriteit kan worden vastgesteld dat bij volledige openbaarmaking:
 - bekendmaking van persoonlijke gegevens onevenredig zou zijn;
 - betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend; of
 - een lopend strafrechtelijk onderzoek zou worden ondermijnd.
6. De bevoegde autoriteit maakt de indiening van een bezwaar of de instelling van een beroep tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid, alsmede de uitkomst van dat bezwaar of beroep, bekend zodra dit redelijkerwijs uitvoerbaar is. Het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4

Deze wet wordt aangehaald als: Wet Uitvoering Verordening 2017/821.

Artikel 5

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2021.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Memorie van Toelichting wetsvoorstel Uitvoering verordening 2017/821

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel (hierna: de Uitvoeringswet) geeft uitvoering aan enkele aspecten van de Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfrum, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden (PbEU 2017, L 130) (hierna: de verordening). Met de verordening wordt beoogd bij te dragen aan het doorbreken van de link tussen conflict en de illegale exploitatie van en handel in mineralen door ervoor te zorgen dat invoerders van de 'conflictmineralen' tin, tantaal, wolfrum en goud (3TG) voldoen aan internationale normen voor verantwoorde inkoop.

De verordening stelt hiertoe een Uniesysteem in, dat vanaf 1 januari 2021 Unie-importeurs van 3TG verplicht om passende zorgvuldigheid ('due diligence' cf. OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid) toe te passen in hun toeleveringsketen. Deze Uitvoeringswet stelt de Inspectie Leefomgeving en Transport aan om als bevoegde autoriteit op de naleving van de verordening toe te zien.

2. Hoofdpijnen van de Verordening Conflictmineralen

2.1 Achtergrond

De winning van en handel in metalen en mineralen dragen bij aan werkgelegenheid en economische groei in ontwikkelingslanden, maar kan met name in conflict- en hoogrisicogebieden gepaard gaan met misstanden, waaronder kinderarbeid, seksueel geweld, verdwijningen van mensen, gedwongen herhuisvesting en vernietiging van ritueel of cultureel belangrijke plaatsen. Mineralen afkomstig uit deze gebieden worden ook wel met de term 'conflictmineralen' aangeduid. Ook draagt de internationale handel van 'conflictmineralen' bij aan het aanwakken en in stand houden van conflicten. De verordening beoogt het risico op financiering van gewapende groepen te verkleinen en ernstige misstanden die daarmee gepaard gaan tegen te gaan. In plaats daarvan wordt legale, verantwoorde handel in metalen en mineralen afkomstig uit conflict- en hoogrisicogebieden bevorderd.

Het probleem van conflictmineralen doet zich nadrukkelijk voor in het Grote Merengebied in Afrika, bestaande uit de Democratisch Republiek Congo, Rwanda, Burundi, Kenia, Oeganda, Malawi en Tanzania. De verordening is echter van toepassing op alle conflict- en hoogrisicogebieden in de wereld, die worden gedefinieerd als gebieden met een gewapend conflict of een onstabiele situatie in de nasleep van een conflict. Ook gebieden zonder of met een zwak bestuur en zonder of met beperkte veiligheid, zoals falende staten, en gebieden met wijdverspreide en systematische schendingen van het internationaal recht, met inbegrip van schendingen van de mensenrechten, vallen hieronder. Om bedrijven te helpen met het bepalen of een gebied een conflict- of hoogrisicogebied is, heeft de Europese Commissie niet-bindende richtsnoeren gepubliceerd en wordt voor 1 januari 2021 een indicatieve, niet-limitatieve lijst met conflict- en hoogrisicogebieden opgesteld.¹

De Europese Commissie deed op 5 maart 2014 een voorstel voor vrijwillige zelfcertificering van verantwoorde importeurs van de 3TG metalen en mineralen. Op 20 mei 2015 bepaalde het Europees Parlement dat het verdergaande maatregelen wilde, die het toepassen van passende zorgvuldigheid verplicht stelt. Onder het Nederlands EU-voorzitterschap in 2016 werd politieke overeenstemming bereikt over de kaders van de verordening. De verordening werd in mei 2017 aangenomen en treedt per 1 januari 2021 in werking.

2.2 Verplichtingen voor Unie-importeurs

¹ Aanbeveling (EU) 2018/1149 van de Commissie van 10 augustus 2018 betreffende niet-bindende richtsnoeren voor het identificeren van conflict- en hoogrisicogebieden en andere risico's in de toeleveringsketen overeenkomstig Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad.

De verordening is gebaseerd op de OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas (hierna: OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid). Deze omschrijft de manier waarop bedrijven kunnen nagaan of hun commerciële activiteiten bijdragen aan conflicten en negatieve effecten veroorzaken. Door bestaande en potentiële risico's te identificeren en aan te pakken, dienen bedrijven de negatieve gevolgen van het betrekken van metalen en mineralen te voorkomen of te beperken. De verordening bevat een lijst (bijlage 1) van metalen en mineralen die binnen de werksfeer van de verordening vallen.² De verordening is niet van toepassing wanneer het jaarlijks ingevoerde volume per mineraal of metaal onder de vastgestelde volumedrempels ligt. Deze zijn dusdanig vastgesteld dat ten minste 95 procent van de totale in de Europese Unie ingevoerde volumes aan de in de verordening neergelegde verplichtingen voor Unie-importeurs moeten voldoen. De verordening is niet van toepassing op gerecyclede metalen en op voorraden die in de huidige vorm vóór 1 februari 2013 zijn aangelegd.

In de context van de verordening wordt passende zorgvuldigheid uitgelegd als de verplichtingen waaraan Unie-importeurs moeten voldoen met betrekking tot het *beheersysteem*, *risicobeheer*, *audits* door onafhankelijke derden en *bekendmaking* van informatie, met het oog op het identificeren en aanpakken van bestaande en potentiële risico's die verbonden zijn met conflict- en hoogrisicogebieden. Met betrekking tot het *beheersysteem* worden Unie-importeurs geacht actuele informatie over hun beleid op te stellen en deze te delen met leveranciers en het publiek. Ook moeten zij normen opnemen, zoals geformuleerd in bijlage 2 van de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid. Daarnaast moet het hogere management verantwoordelijkheid nemen voor het toezicht en normen opnemen in contracten en overeenkomsten met leveranciers. Ook moeten Unie-importeurs een klachtenmechanisme instellen. De verordening definieert daarbij het *traceerbaarheidssysteem* voor de toeleveringsketen als de registratie van de opeenvolging van economische actoren die mineralen en metalen onder hun hoede hebben door een toeleveringsketen heen. Hiervoor dienen Unie-importeurs documentatie bij te houden. Met betrekking tot *risicobeheer* moeten Unie-importeurs de risico's op nadelige gevolgen vaststellen, beoordelen en een strategie bepalen om deze risico's te beperken. Daarnaast dienen Unie-importeurs *audits* uit te voeren door een onafhankelijke derde. Over deze inspanningen moeten Unie-importeurs jaarlijks *openbaar verslag* uitbrengen.

Regelingshouders zoals sectorale organisaties en andere belanghebbenden kunnen bestaande en toekomstige initiatieven voor passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor erkenning voorleggen aan de Europese Commissie. De Europese Commissie beoordeelt vervolgens of deze regelingen voldoen aan de vereisten van de verordening. Indien dit het geval is, zal de Europese Commissie een uitvoeringshandeling vaststellen waarin zij de regeling als gelijkwaardig met de vereisten van de verordening erkent. Deze erkenning gebeurt op basis van een methodologie die het OESO-secretariaat op verzoek van de Europese Commissie heeft ontwikkeld.³

Naast de beoogde invloed op het gedrag van Unie-importeurs, is het streven van de verordening om indirect de verantwoorde inkoop van 3TG door smelterijen en raffinaderijen te bevorderen. Dit wordt gewaarborgd door Unie-importeurs te verplichten om de smelterijen en raffinaderijen in hun toeleveringsketen te identificeren, na te gaan of zij over de juiste procedures voor passende zorgvuldigheid beschikken en hierover verslag uit te brengen. De Europese Commissie publiceert een lijst van verantwoorde EU en niet-EU smelterijen en raffinaderijen van metalen en mineralen die onder de verordening vallen. Dit gebeurt mede op basis van de rapportages van de bevoegde autoriteiten en na overleg met het OESO-secretariaat. De Europese Commissie evalueert uiterlijk op 1 januari 2023 de werking en de doeltreffendheid van deze verordening en evalueert daarna om de 3 jaar, met inbegrip van het stimulerend effect en de kosten.

2.3 Toezicht door de bevoegde autoriteit

De bevoegde autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van de doeltreffende en uniforme uitvoering van deze verordening in de gehele Unie. De bevoegde autoriteiten, die door de lidstaten worden aangesteld, voeren passende controles achteraf uit om te waarborgen dat Unie-importeurs aan de hen opgelegde verplichtingen voldoen, met inbegrip van het *beheersysteem*,

² Het betreft ertsen van tin, wolfram, tantaal en goud, of concentraten ervan; wolframoxiden, -hydroxiden, -carbiden, ruwe wolfram, poeder, draad, staven, profielen, etc. van wolfram; tantaalcarbiden, ruw tantaal, poeder, staven, profielen, etc. van tantaal; goud, onbewerkt, half bewerkt of in poedervorm; ruw tin, staven, profielen, draad en andere werken van tin.

³ Gedelegeerde verordening (EU) 2019/429 van de Commissie van 11 januari 2019 tot aanvulling van Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de methode en criteria voor de beoordeling en erkenning van regelingen voor passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen met betrekking tot tin, tantaal, wolfram en goud.

het *risicobeheer*, de *audits* door een afhankelijke derde en de *bekendmaking van informatie*. Naast onderzoek naar de documentatie van de verstrekte gegevens en van de audits, dienen deze controles inspecties ter plaatse te omvatten. Deze controles kunnen steekproefsgewijs plaatsvinden en worden uitgevoerd aan de hand van een op een risicoanalyse gebaseerde benadering of naar aanleiding van concrete aanwijzingen van derden over het niet naleven van de vereisten door een importeur. De verordening voorziet in een jaarlijkse rapportage van de lidstaten aan de Europese Commissie, welke door de bevoegde autoriteit wordt opgesteld. De Europese Commissie heeft richtsnoeren opgesteld die de bevoegde autoriteiten hiervoor kunnen gebruiken.⁴

3. Wijziging Nederlandse regelgeving

Europese verordeningen werken naar hun aard rechtstreeks en behoeven in principe geen implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving. Dit geldt ook voor deze verordening, met uitzondering van het aanstellen van een bevoegde autoriteit om toe te zien op de naleving van de verordening en het vaststellen van regels die van toepassing zijn bij inbreuk op de bepalingen in de verordening.

De Uitvoeringswet wijst de Inspectie Leefomgeving en Transport aan als de bevoegde autoriteit. In het geval van inbreuk op de verordening door een Unie-importeur is de aangestelde autoriteit bevoegd om corrigerende maatregelen in te stellen, inclusief het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van de verordening. De bevoegde autoriteit maakt een besluit tot het opleggen van een last openbaar wanneer de termijn waarbinnen deze moet worden uitgevoerd is verstreken of wanneer een dwangsom wordt opgelegd.

4. Gevolgen voor bedrijven en overheid

De verordening leidt tot extra toezichttaken. Zo zal de Inspectie Leefomgeving en Transport een extra controlerende taak krijgen. Daarnaast zijn er de kosten van de controles zelf. Doordat meerdere bedrijven al bekend zijn met de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid, voert een aantal bedrijven de vereiste passende zorgvuldigheid mogelijk al uit, wat de extra taken beperkt. De verordening is naar schatting van de Europese Commissie rechtstreeks van toepassing op 600 tot 1.000 Unie-importeurs en zal indirect invloed hebben op ongeveer 500 smelterijen en raffinaderijen van 3TG, zowel binnen als buiten de Europese Unie. Naar schatting vallen enkele tientallen in Nederland opererende Unie-importeurs onder de werksfeer van de verordening.

De meeste EU-bedrijven die 3TG verwerken of anderszins gebruiken zijn kleine en middelgrote bedrijven.⁵ Door de vastgestelde volumedrempels met betrekking tot de verordening wordt een deel van het MKB ontzien. Volgens een studie in opdracht van de Duitse overheid naar de rapportage van het MKB dat te maken heeft met 3TG in de Verenigde Staten, Europe en China, is het MKB in grote mate bewust van het verband tussen de handel in 3TG en het potentiële risico om bij te dragen aan gewapende conflicten, daarmee samenhangende mensenrechtenschendingen en van de OESO-richtsnoeren voor passende zorgvuldigheid.⁶ Om het MKB te ondersteunen bij de naleving van de verordening ontwikkelt de Europese Commissie verscheidene instrumenten, zoals een due diligence Toolbox en een outreach- en communicatiestrategie. Naast reeds ondernomen voorlichtingsactiviteiten, zoals een door het ministerie van Buitenlandse Zaken georganiseerde voorlichtingsconferentie om bedrijven op de verordening voor te bereiden, informeren het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Inspectie Leefomgeving en Transport de relevante in Nederland opererende Unie-importeurs over de vereisten van de verordening voor de inwerkingtreding van de verordening op 1 januari 2021.

5. Uitvoeringstoets

Het voorstel van wet is met het oog op een toets van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid voorgelegd aan de beoogde bevoegde autoriteit, de Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport. Wat betreft de handhaafbaarheid onderstreept de Inspecteur-Generaal het belang van een eenduidige en uniforme implementatie van de verordening, met het

⁴ Het betreft de aanbeveling van de Commissie betreffende niet-bindende richtsnoeren voor bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van Verordening (EU) 2017/821.

⁵ Europese Commissie, call for tenders, Support for SMEs on mineral supply chain due diligence – implementation phase (conflict minerals).

⁶ Onderzoek in opdracht van het Federaal Instituut voor Geowetenschappen en Natuurlijke Hulpbronnen (BGR) 'Assessing and Enhancing the Contribution of Small and Medium-scale Enterprises to Due Diligence for Responsible Mineral Supply Chains', uitgevoerd door Dr. Yolande Kyngdon-McKay, met bijdragen van Angela Jorns, Estelle Levin en Yifang Song.

oog op een gelijk speelveld voor alle actoren. De Inspecteur-Generaal adviseert om bij de Commissie initiatieven te ontplooiën om een geharmoniseerde implementatie te bevorderen, bijvoorbeeld in het kader van de bestaande structuur van de Member State Expert Group on Responsible Sourcing of Tin, Tantalum, Tungsten and Gold. Ik neem het voorstel van de Inspecteur-Generaal ter harte en zal binnen dit forum een geharmoniseerde implementatie bevorderen.

De Inspecteur-Generaal acht het voorstel uitvoerbaar, met de door de minister beschikbaar gestelde middelen. Mocht deze aanneming door de werkelijkheid achterhaald worden, dan zal in overleg tussen de minister en de Inspecteur-Generaal worden bezien of aanvullende middelen noodzakelijk zijn. De Inspecteur-Generaal acht het frauderisico gering, gelet op de verplichtingen die op de importeurs rusten, de openbare verslaglegging en de jaarlijkse audit door een onafhankelijke externe partij.

5. Consultatie

Deze wettekst is in juli en augustus ter consultatie aangeboden via de website www.internetconsultatie.nl.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Artikel 10 van de Verordening vergt de aanwijzing van een bevoegde autoriteit. De bevoegde autoriteiten bevorderen de naleving van de verordening door Unie-importeurs van mineralen of metalen door de uitvoering van 'gepaste controles'.

De Inspecteur-Generaal voor de Leefomgeving en Transport beschikt over de expertise om de rol van bevoegde autoriteit te vervullen.

Artikel 2

De verordening laat het aan de lidstaten over om de regels vast te stellen die van toepassing zijn bij inbreuken op de verordening (artikel 16 van de verordening). Met het oog daarop kan de bevoegde autoriteit op grond van artikel 2 een last onder dwangsom opleggen. Een dergelijke last geldt als een corrigerende maatregel, bedoeld in artikel 16 van de verordening. Indien de evaluatie, voorzien in artikel 17 van de verordening, daartoe aanleiding geeft kan de Europese wetgever de lidstaten opdragen om de naleving door – punitieve – sancties te bevorderen (artikel 17, derde lid).

Artikel 3

Naar aanleiding van recente ontwikkelingen in wetgeving en bestuur strekt actieve openbaarmaking van overheidsinformatie zich mede uit tot besluiten die in het kader van toezicht en handhaving worden genomen. Dit met het oog op de legitimering van overheidsbeleid, het bevorderen van de naleving en het informeren en waarschuwen van het publiek. Aangezien sprake is van tegengestelde belangen, de belangen van de handhavende overheid en de privacybelangen van burgers en bedrijven, dient behoedzaam te worden geopereerd.

Met het oog daarop zal openbaarmaking plaatsvinden op grondslag van een daartoe strekkend besluit. Dat biedt belanghebbenden een aangrijpingspunt om de openbaarmaking in bezwaar en beroep aan te vechten en om, vooruitlopend op een beslissing ten gronde, een verzoek om voorlopige voorziening te doen. Hangende de beslissing op dat verzoek door de voorzieningenrechter wordt openbaarmaking opgeschort.

Voordat tot publicatie kan worden overgegaan moeten de privacy-belangen worden afgewogen.

Tot slot strekt de openbaarmakingsplicht zich mede uit tot de uitkomst van een bezwaar of beroep.

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,