

STELLUNGNAHME

Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung 2017/821 (Konfliktmineralien)

Die deutsche Nichteisen (NE)-Metallindustrie fordert ein pragmatisches und unbürokratisches Durchführungsgesetz, Doppelprüfungen sollten vermieden werden. Für Unternehmen, die bereits von anerkannten Initiativen auditiert wurden, darf es keine Doppelprüfungen geben. Alleingänge seitens Deutschlands oder der EU, die eine Ausweitung bestehender Gesetze oder anderen Regulierungen vorsehen, sehen wir kritisch. Vielmehr sollten existierende Regeln hinsichtlich ihrer Wirkung überprüft und ggf. angepasst werden. Die Konsolidierung und Vereinheitlichung von unterschiedlichen Aktivitäten auf EU- und Bundesebene sowie die Nutzung von entwicklungs- und außenhandelspolitischen Instrumenten zur Verbesserung der Situation vor Ort begrüßen wir ausdrücklich.

1. Einleitung

Die Transparenz in der Lieferkette nimmt heute einen wichtigen Prüfungsaspekt beim Rohstoffeinkauf ein. Heutzutage möchten die Kunden der NE-Metallindustrie wissen, unter welchen Bedingungen die Metalle abgebaut wurden. Untermauert wird diese Entwicklung dadurch, dass weltweit die Anzahl militärischer Krisenherde und ethnischer Auseinandersetzungen zunimmt.

Zunächst ist zu erwähnen, dass die NE-Metallindustrie ihre herausragende Stellung im weltweiten Rohstoffhandel ernst nimmt. Die Menschenrechte und die Prüfung, ob diese eingehalten werden, stellen grundsätzlich einen Bestandteil der Risikoabschätzung im Beschaffungsprozess in den Unternehmen der deutschen NE-Metallindustrie dar, insbesondere bei den Importeuren von Erzen und Konzentraten.

Die WVMetalle ist der Ansicht, dass anerkannte Unternehmensinitiativen effektiv funktionieren. Vor allem die Tatsache, dass diese ihre Geschäftstätigkeit mit staatlichen Stellen abstimmen, macht deren Arbeit sehr zielführend und interdisziplinär. Deswegen sollte die Transparenz in der Lieferkette freiwillig, angemessen sowie branchen- und risikobezogen geregelt werden. Die WVMetalle unterstützt beispielsweise mit der Brancheninitiative Mars (Metall Alliance for Responsible Sourcing) Unternehmen dabei, ein Risikomanagementsystem beim Rohstoffeinkauf zu implementieren (siehe Punkt 2).

Anerkannte (u.a. durch die OECD) Initiativen, die Minen oder Zulieferer auditieren, ggfs. zertifizieren, sollten unterstützt und gefördert werden. Diese Unternehmensinitiativen haben unabhängig von den Regulierungen, Gesetzen oder anderen Vorgaben einen sehr positiven Einfluss auf die Entwicklung vor Ort. Eine Ausweitung verbindlicher Regeln, die weitere Rohstoffe als die 3TG einbeziehen, ausschließlich für Deutschland oder die EU in Kraft zu setzen, hat negative Folgen, denn die Rohstoffmärkte sind international und der europäische Beschaffungswettbewerb steht im globalen Wettbewerb.

Neben den gesetzlichen Grundlagen nehmen wir ein wachsendes Engagement der Bundesregierung in Sachen "Steigerung der Transparenz in Rohstofflieferketten" zur Kenntnis. Wir beobachten, dass mehrere Ministerien zeitgleich in verschiedenen Vorhaben, Initiativen und Gesetzesvorhaben involviert sind. Dabei erscheinen die Aktivitäten nur teilweise koordiniert, lediglich vereinzelt werden

Verbindungen hergestellt oder Abgleiche vorgenommen, oftmals auch ohne die Einbindung von Experten. Wir regen an, die unterschiedlichen Projekte zusammenzufassen und Diskussionsrunden in einem interministeriellen Ausschuss regelmäßig mit allen Stakeholdern zu führen.

Zudem sollten die entwicklungs- und außenhandelspolitischen Instrumente dazu genutzt werden, um die Situation vor Ort zu verbessern und Projekte zu initiieren. Hierbei können Initiativen wie die EPRM oder das German Mining Netzwerk den Unternehmen vor Ort helfen, die OECD Anforderungen und weitere wie z.B. Umwelt- und Sicherheitsstandards umzusetzen. Das kann durch freiwilliges Engagement und Training geschafft werden oder durch stützende, staatliche Aktivitäten.

2. Rolle der deutschen NE-Metallindustrie?

Für die deutsche NE-Metallindustrie ist der Rohstoffzugang und die Bedingungen beim Rohstoffabbau von hoher Wichtigkeit. Deswegen beschäftigt sich die WVMetalle seit vielen Jahren mit der Sorgfalt entlang der Lieferkette in den unterschiedlichen Gremien des Verbandes. Dabei wurde in Zusammenarbeit mit Unternehmen der NE-Metallindustrie eine Prozess-Guideline mit dem Namen „Mars“ (Metal Alliance for Responsible Sourcing) aufgebaut. Mit Hilfe dieser können deutsche und europäische Firmen eine unternehmenseigene und metallspezifische Risikobewertung ihrer Rohstofflieferanten vornehmen. Der Prozess-Guideline liegen die OECD-Leitsätze zugrunde. Außerdem basiert sie auf den existierenden internationalen Regulierungen zum Umwelt- und Arbeitsschutz, was deutlich über die EU-Anforderungen zu Konfliktrohstoffen hinausgeht.

3. EU-Verordnung

Geltungsbereich

Dass sich die Verordnung auf die Konfliktrohstoffe Tantal, Zinn, Wolfram und Gold (3TG) fokussiert und nicht weitere Metalle einbezieht, begrüßt die WVMetalle. Die Aufspaltung der Wertschöpfungskette in Upstream und Downstream halten wir für nicht angemessen. Der Upstreambereich umfasst Firmen, die Importeure von Erzen und Konzentraten oder Halbzeugwerke sind. Im Downstream-Sektor sind Unternehmen, die Endprodukte herstellen.

Erstens können die Importeure von 3TG die mit der Verordnung verbundenen zusätzlichen Kosten nicht weiterbelasten. Zweitens müssen nicht-europäische Firmen die kostenintensiven Nachweispflichten nicht einhalten, weil sie Produkte in die EU exportieren, die zwar Metallprodukte aus Konfliktmineralien enthalten, aber nicht unter die betroffenen Warennummern fallen. Somit entfällt die Nachweispflicht. Beides führt zu einer Wettbewerbsverzerrung für die deutsche NE-Metallindustrie. Die Guidance für die Downstream-Industrie begrüßen wir als ersten Schritt.

Länderliste

Wir befürworten, dass es zukünftig eine Art indikative Länderliste geben soll. Diese kann als Orientierungshilfe für Importeure dienen, gibt aber keine Rechtsicherheit. Die EU-Definition von „Konflikt- und Hochrisikogebieten“ ist unseres Erachtens unbestimmt und bietet Interpretationsspielraum. Die Identifizierung jener Regionen wird auf die Rohstoffimporteure verlagert. Besser sollte eine abschließende Liste oder Embargolisten genutzt werden. Alternativ könnte auch ein neuer Index entwickelt werden, der das Risiko in unterschiedlichen Regionen/Gebieten darstellt.

Sekundärrohstoffe

Grundsätzlich sind Sekundärrohstoffe nicht an der Finanzierung von Konflikten beteiligt. Jedoch müssen alle Wirtschaftsbeteiligten sicherstellen, dass die Lieferkette sauber und sicher ist. Für die NE-Metallindustrie ist es wichtig, dass der Ursprung des Sekundärrohstoffes, wie in den OECD-Richtlinien skizziert, der direkte Lieferant ist. Durch metallurgische Prozesse, bspw. durch das Einschmelzen, ist es nicht möglich, den Ursprung des Primär bzw. Sekundärmetalls festzustellen.

Überdies ist es für die NE-Metallindustrie wichtig, dass es keine Umgehungstatbestände gibt. Bei anderen Metallen haben wir in der Vergangenheit wahrnehmen müssen, dass Importbestimmungen zu Lasten der deutschen NE-Metallindustrie ausgehebelt wurden. Rohstoffe, deklariert als Sekundärrohstoffe, könnten nach Europa exportiert werden. Nach unserer Auffassung sollte der Gesetzgeber Sekundärrohstoffe im Rahmen der Verordnung ausschließlich als Abfälle definieren. Denn somit muss der Import in Übereinstimmung mit den Einstufungen der europäischen Abfallverbringungsverordnung erfolgen. Der Nachweis über den Import von Sekundärrohstoffen kann dann über Abfallschlüssel sichergestellt werden. Jedes Unternehmen müsste den Abfallschlüssel beim Import angeben, somit könnte der Zoll den Import von Abfällen besser feststellen. Weiterhin müssen auch Produzenten und Verarbeiter von Sekundärrohstoffen auf einer „Whitelist“ geführt werden. Die EU-Verordnung könnte somit die Wettbewerbsfähigkeit des sehr leistungsfähigen, deutschen Recyclingsektors sicherstellen.

Die Politik sollte dafür Sorge tragen, dass die Nachweispflichten angemessen und handhabbar für die Industrie sind. Ein Nachweis könnte bspw. über ein Foto erfolgen, was heute schon gelebte Praxis ist.

Schwellenwerte

Unseres Erachtens sind Schwellenwerte aus folgenden Gründen nicht zu begrüßen:

- Schwellenwerte können Schlupflöcher schaffen
- Firmen fallen nicht mehr unter die Verordnung und werden somit nicht mehr auf der Whitelist aufgeführt
- Die Schwellenwerte, bspw. für Gold, sind zu hoch angesetzt. Die EU muss bedenken, dass beim Verkauf von 1 Kilogramm Gold ein Warenwert von rund 45.000 € erzielt wird und dieser Wert in einem Würfel von weniger als 4 cm Kantenlänge enthalten ist.

Unternehmensinitiativen

Die Unternehmen der Nichteisen-Metallindustrie sind sich ihrer verantwortlichen Position innerhalb der Wertschöpfungskette bewusst und setzen bereits seit Jahren auf Initiativen, welche sehr gut funktionieren und die auf Basis der OECD-Leitlinie für das verantwortungsvolle Management von Lieferketten formuliert wurden. Eine Anerkennung begrüßt die Industrie sehr. Jedoch kommt es darauf an, welche Auflagen die due Diligence Systeme zu erfüllen haben. Hier könnte es sein, dass die Initiativen ihre funktionierende Definition der Konflikt- und Hochrisikogebiete überarbeiten müssen. Das hätte allerdings eine Implikation auf die Regionen und die funktionierenden Mechanismen innerhalb der Initiativen zur Folge.

4. Entwurf zur Durchführung

Jährliche Überprüfung

Das Umsetzungsgesetz sieht eine jährliche Überprüfung von Unternehmen durch die BGR vor. Dabei wird unseres Erachtens nicht berücksichtigt, dass es Unternehmen gibt, die bereits über andere, von der OECD und der EU anerkannte Systeme zertifiziert (z. B. Responsible Smelter) sind. Diese Firmen können hierdurch belegen, dass die Vorgaben der OECD / EU vollumfänglich erfüllt werden. Auch Brancheninitiativen wie ASI oder andere sollten Berücksichtigung finden. Eine zusätzliche Überprüfung, die im Gesetz noch nicht exakt beschrieben ist, könnte zu einem zusätzlichen Mehraufwand für die BGR und die Unternehmen führen. Gleichzeitig sehen wir keinen zusätzlichen Nutzen, weder für unsere Unternehmen noch für andere Beteiligte.

Weiterhin sehen wir die Gefahr, dass von der BGR geforderte Maßnahmen ggf. nicht mit den Vorgaben der durch die von der OECD anerkannten Systeme übereinstimmen. Letztere bilden jedoch die Grundlage, ohne die Unternehmen der NE-Metallindustrie teilweise den Geschäftsbetrieb nicht aufrechterhalten können. Dies betrifft alle Unternehmen, welche über andere, von der OECD und der EU anerkannte Systeme zertifiziert sind, vor allem bei 3TG.

Entsprechend schlagen wir vor, dass die BGR im Rahmen der jährlichen Datenübermittlung kontrolliert, ob die betroffenen Unionseinführer bereits die Vorgaben der Verordnung (EU) 2017/821 über die Teilnahme an weiteren Programmen erfüllen. Dies kann z.B. eine Zertifizierung als „Responsible Smelter“ durch die Responsible Minerals Initiative (RMI) sein, deren Programm in Übereinstimmung mit den Vorgaben der OECD steht. Wenn die Voraussetzungen seitens der Unternehmen erfüllt sind, sollte eine weitere, jährliche, Überprüfung des Unternehmens durch die BGR als erfolgreich bestanden gelten. Geschäftsgeheimnisse müssen dabei jederzeit geschützt werden.

Ein weiteres Problem ist die mengenmäßige Erfassung. Die BGR wird nur die Mengen erfassen, die das Unternehmen importiert hat. Materialbewegungen innerhalb der EU werden nicht erfasst. So kann es dazu kommen, dass die BGR andere Daten aufweist als die Unternehmensinitiativen, wie bspw. RMI. Es könnte ein Datenchaos entstehen. Wir empfehlen, dass die BGR und RMI sich diesbezüglich absprechen.

Ferner plant die BGR die Überprüfungen an dem Kalenderjahr anzupassen und durchzuführen. Das korrespondiert aber oftmals nicht mit dem Auditzeitraum, sodass es zu bürokratischem Mehraufwand für die Firmen kommen kann. Wir fordern eine individuelle Anpassung bzw. Absprache des Prüfungszeitraums zwischen BGR und Unternehmen.

Nachweis Sekundärrohstoffe

Die Sekundärrohstoffe sind aus der Verordnung ausgenommen, was die NE-Metallindustrie aus den oben genannten Gründen auch befürwortet. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Kontrolle so erfolgt, dass es nicht zu übermäßigem Aufwand kommt. Insbesondere die Nachweispflicht sollte angemessen sein. Wir empfehlen den Nachweis via Foto. Weiterhin könnte der Nachweis durch den Abfallschlüssel erbracht werden.

Zwangsmittel

Dass Zwangsmittel ein Weg der Durchsetzung sein können, ist auch der deutschen NE-Metallindustrie bewusst. Dies sollte allerdings mitbedacht und bei wiederholten Verstößen eingesetzt werden. Überdies ist eine Art Blacklist oder eine Sanktionsliste zu vermeiden.

Pragmatischer Ansatz

Die NE-Metallindustrie steht als erfahrener und kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung, wenn es um einfache und handhabbare Prozesse und Prüfung in den Unternehmen geht. Bereits heute finden in den Unternehmen viele Überprüfungen durch den Gesetzgeber oder private Auditoren (z. B. von Kunden) statt. Aus unserer Sicht sollten die notwendigen Schritte zur Umsetzung der Konfliktrohstoffverordnung in die Prüfungs- und Auditierungspraxis der Unternehmen integriert werden. Auf diesem Weg können Doppelungen vermieden und eine effektive und kostengünstige Prüfung umgesetzt werden.

FORDERUNGEN ZUM THEMA DURCHFÜHRUNGSGESETZ KONFLIKTROHSTOFFE

Anerkennung von Firmen, die bereits auditiert wurden: Diese Firmen können durch das Audit, das sie innerhalb einer Initiative durchlaufen haben, belegen, dass die Vorgaben der OECD / EU vollumfänglich erfüllt werden. Durch eine Anerkennung könnte zusätzlicher Mehraufwand für die BGR und die Unternehmen vermieden werden. Der Zeitraum der Prüfung sollte mit dem Unternehmen abgestimmt werden und zum Auditzeitraum passen. Zudem sollten die Mengen, die betrachtet werden, mit der Vorgehensweise der Initiativen abgestimmt werden.

Pragmatischer Ansatz: Die Überprüfung sollte zielgerichtet zu handhaben sein und ggf. in bestehende gesetzlichen Überprüfungen integriert werden.

Sekundärrohstoffe: Der Nachweis hinsichtlich der Sekundärrohstoffe muss umsetzbar sein und keine ausführlichen Nachweispflichten beinhalten. Wir präferieren den Nachweis durch Foto.

Berlin, den 22. Januar 2020

Kontakt:

Dr. Sebastian Schiweck
Leiter Handels- und Rohstoffpolitik | Verkehrs- und Zollpolitik
Telefon: 030 / 72 62 07 – 107
E-Mail: schiweck@wvmetalle.de