



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 13 de março de 2014
(OR. en)**

**Dossiê interinstitucional:
2014/0059 (COD)**

**7701/14
ADD 2**

**WTO 101
COMER 87
RELEX 228
UD 83
CODEC 782**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	6 de março de 2014
para:	Uwe CORSEPIUS, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2014) 52 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO <i>que acompanha o documento</i> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um sistema da União para a autocertificação, no quadro do dever de diligência nas cadeias de aprovisionamento, dos importadores responsáveis de estanho, de tungsténio e de tântalo, dos seus minérios e de ouro provenientes de zonas de conflito e de alto risco

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2014) 52 final.

Anexo: SWD(2014) 52 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 5.3.2014
SWD(2014) 52 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

que institui um sistema da União para a autocertificação, no quadro do dever de diligência nas cadeias de aprovisionamento, dos importadores responsáveis de estanho, de tungsténio e de tântalo, dos seus minérios e de ouro provenientes de zonas de conflito e de alto risco

{COM(2014) 111 final}
{SWD(2014) 53 final}

Introdução e contexto

Introdução

Nas regiões de conflito, os grupos armados financiam as suas atividades, nomeadamente, através das receitas da extração e do comércio de minerais, os quais entram posteriormente na cadeia de aprovisionamento mundial. Por conseguinte, os operadores económicos mais a jusante na cadeia de aprovisionamento correm o risco de apoiar atividades armadas através das suas compras de minérios ou derivados e têm interesse em abastecer-se nessas regiões de modo responsável.

O conceito de *aprovisionamento responsável* é mencionado nas Orientações atualizadas da OCDE para as Empresas Multinacionais e está em consonância com os objetivos consagrados nos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos do Homem. Ambos os instrumentos têm por objetivo incentivar as empresas a verificar, através de um processo designado por «dever de diligência», que as suas atividades comerciais não contribuem para um conflito.

Contexto político

O *aprovisionamento responsável* de minerais provenientes de zonas de conflito tem vindo a merecer uma atenção considerável por parte da comunidade internacional nestes últimos anos. A intenção de minimizar o financiamento de grupos armados e de continuar a abastecer-se de forma legítima na região constitui um desafio assumido por governos e organizações internacionais, juntamente com comunidades empresariais e organizações da sociedade civil.

Por este motivo, estão atualmente em vigor vários quadros normativos em matéria de dever de diligência:

- Em 2010, os Estados Unidos da América aprovaram a Lei Dodd-Frank de reforma de Wall Street e de proteção dos consumidores (*Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) («Lei Dodd-Frank»), cuja secção 1502 exige que as empresas cotadas nas bolsas de valores dos EUA que utilizam «minerais de conflito» nas suas cadeias de aprovisionamento declarem a origem desses minerais e, se for caso disso, exerçam o dever de diligência.
- Na República Democrática do Congo (RDC) e no Ruanda estão em vigor disposições legislativas inspiradas no Guia da OCDE sobre o dever de diligência para cadeias de aprovisionamento responsáveis de minerais provenientes de zonas de conflito e de alto risco (*OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*). Outros países, como o Uganda e o Burundi, preparam atualmente a transposição do *Guia da OCDE* para a legislação nacional. Por seu turno, a Colômbia e a Costa do Marfim estão a ponderar a hipótese de participar no programa de aplicação da OCDE.

Em 7 de outubro de 2010, o Parlamento Europeu adotou uma resolução na qual instou a UE a legislar em consonância com a lei dos EUA relativa aos «minerais de conflito». Tendo em conta esta exigência política, o presente relatório avalia as diferentes opções políticas que poderão responder da melhor forma a este pedido de legislação da UE em colaboração com o Parlamento Europeu.

Definição do problema

Os principais problemas relacionados com o aprovisionamento responsável de minerais provenientes de zonas de conflito e de alto risco identificados pelas partes interessadas na consulta pública são os seguintes:

- i) *o financiamento contínuo de grupos armados por meio (das receitas) da extração e do comércio de minerais em zonas de conflito e de alto risco:* trata-se de um fenómeno generalizado em países ricos em recursos naturais mas vulneráveis ao conflito armado em todo o seu território ou em parte do mesmo. Embora a questão se coloque a nível mundial, a avaliação de impacto centra-se principalmente no caso bem documentado do Leste da República Democrática do Congo (RDC) e dos países vizinhos, que foi alvo de grande atenção por grupos de defesa nos últimos 10 a 15 anos;
- ii) *as dificuldades de aplicação com que se deparam as empresas da UE a jusante que tentam manter o comércio legítimo ou exercer voluntariamente o dever de diligência no âmbito dos quadros em vigor:* devido a uma série de problemas (por exemplo, falta de transparência das cadeias de aprovisionamento, questões de confidencialidade, falta de meios de pressão sobre fundições/refinarias, falta de sensibilização ou questões éticas) as empresas da UE têm dificuldade em respeitar as obrigações de dever de diligência em conformidade com os pedidos dos seus clientes;
- iii) *a distorção do mercado sob a forma de uma redução da procura e dos preços no setor formal dos minerais provenientes da RDC e de outros países da região dos Grandes Lagos:* desde 2010, a RDC tem vindo a registar uma redução dos volumes de exportação formal, preços mais baixos e um aumento do comércio informal de minérios de estanho, tântalo, tungsténio e de ouro, bem como uma diminuição das oportunidades de exportação para clientes dos EUA e da UE. O declínio pode, em parte, atribuir-se à opção comercial dos operadores afetados direta ou indiretamente pela Lei Dodd-Frank de deixarem de se abastecer na região dos Grandes Lagos.

Objetivos

Objetivos específicos

1. Aumentar a proporção de fundições/refinarias na UE e a nível mundial que exercem o dever de diligência.

2. Aumentar a responsabilidade pública das fundições e refinarias da UE e de países terceiros pelo exercício (e nível de cumprimento) do dever de diligência.
3. Aumentar a capacidade das empresas da UE a jusante para identificar corretamente as fundições e as refinarias.
4. Melhorar o poder de negociação das empresas da UE a jusante (em matéria de dever de diligência) em relação às empresas de fases anteriores na cadeia de aprovisionamento.
5. Melhorar a sensibilização em matéria de dever de diligência, da importância do seu respeito e das dimensões éticas em toda a cadeia de aprovisionamento – dentro e fora do território da UE.
6. Aumentar a aceitação (e o exercício) do dever de diligência pelas empresas a jusante.
7. Compensar/reduzir os efeitos comerciais negativos gerados ou agravados pela Lei Dodd-Frank.

Objetivos operacionais

1. Aumentar a visibilidade e a transparência das práticas empreendidas pelas fundições da UE e de países terceiros para exercer o dever de diligência (e do respetivo nível de cumprimento).
2. Sensibilizar os governos de países terceiros em cujo território se encontram as principais fundições/refinarias para o dever de diligência, as dimensões éticas e a importância de melhorar o cumprimento do dever de diligência.
3. Habilitar os utilizadores a jusante, através da criação de um mecanismo destinado a identificar os operadores que exercem o dever de diligência (incluindo as fundições) e, por conseguinte, facilitar a mudança de fornecedores.
4. Introduzir segurança e transparência na cadeia de aprovisionamento mais perto dos utilizadores a jusante.
5. Promover uma maior sensibilização para o dever de diligência e as dimensões éticas entre os operadores da UE.
6. Criar incentivos financeiros adicionais a fim de promover/apoiar o exercício do dever de diligência junto dos utilizadores a jusante.
7. Apoiar a adoção do Guia da OCDE pelas fundições/refinarias dispostas a abastecer-se em zonas de conflito.
8. Apoiar a procura em zonas de conflito: facilitar a mudança, pelos operadores da UE, para fundições/refinarias que respeitem o dever de diligência e se abasteçam nas referidas zonas.

Opções políticas

Foram tidas em consideração as seguintes opções políticas:

Opção1 - Unicamente uma comunicação da UE

Esta opção consiste na inclusão das seguintes medidas numa comunicação conjunta da Comissão e da Alta Representante:

i) promoção, pelos Pontos de Contacto Nacionais (PCN) e a Rede Europeia de Empresas (Enterprise Europe Network) da adoção do Guia da OCDE; ii) contratos públicos: aplicação de cláusulas de execução nos contratos públicos da Comissão e dos Estados-Membros da UE para os produtos em causa; iii) assistência financeira aos programas da OCDE em vigor; iv) apoio da Comissão às «cartas de intenções» por parte das empresas do setor, e v) ações intergovernamentais.

Opção 2 - Instrumentos jurídicos não vinculativos

Esta opção combina as medidas descritas na opção 1 com uma recomendação do Conselho que seria fundamental para aumentar a sensibilização e promover a adoção voluntária, pelas empresas da UE, do Guia da OCDE, sobretudo pelas empresas que não estão ainda sujeitas a um regime obrigatório de um país terceiro.

Opção 3 - Regulamento que estabelece obrigações ao abrigo da certificação de «importador responsável da UE» baseada no Guia da OCDE - REGIME VOLUNTÁRIO

Esta opção combina as medidas descritas na opção 1 com um regulamento dirigido a todos os importadores da UE de minérios e metais de estanho, tungsténio e tântalo, bem como de ouro, independentemente da origem dos produtos. Com base no Guia da OCDE, o regulamento define obrigações para os importadores da UE que optarem pela autocertificação enquanto importadores responsáveis de minérios e metais de estanho, tântalo e tungsténio, bem como de ouro, mediante uma autodeclaração de conformidade.

Embora se trate de um regime voluntário, os importadores da UE que optarem pela autocertificação serão obrigados a integrar todos os elementos do Guia da OCDE no seu sistema de gestão, i) mantendo para o efeito um sistema de controlos e transparência ao longo da cadeia de aprovisionamento de minerais que inclua a mina de origem do mineral e a fundição/refinaria; ii) identificando e avaliando os riscos na cadeia de aprovisionamento à luz do modelo de política da OCDE para as cadeias de aprovisionamento; iii) concebendo e aplicando uma estratégia que permita responder aos riscos identificados; iv) obtendo garantias, sob a forma de uma auditoria independente por terceiros, do exercício do dever de diligência na cadeia de aprovisionamento pelo importador da UE; e (v) divulgando ao público relatórios sobre o exercício do dever de diligência na cadeia de aprovisionamento.

O importador autocertificado da UE é obrigado a divulgar anualmente às autoridades competentes dos Estados-Membros a identificação e localização geográfica da fundição/refinaria na sua cadeia de abastecimento. Nesta base, deve elaborar-se uma lista da UE da qual constem as fundições/refinarias responsáveis.

O regime será avaliado após três anos e os resultados serão utilizados para tomar decisões sobre o futuro da abordagem da UE e para efetuar alterações ao quadro normativo, tornando-o vinculativo, se for caso disso, com base numa avaliação de impacto mais aprofundada.

Opção 4 - Regulamento que estabelece obrigações ao abrigo da certificação de «importador responsável da UE» baseada no Guia da OCDE— REGIME VINCULATIVO

Esta opção combina as medidas descritas na opção 1 com uma versão obrigatória do regulamento descrito na opção 3, ao abrigo do qual todos os importadores da UE de minérios e metais de estanho, tântalo e tungsténio, bem como de ouro, seriam sujeitos às obrigações previstas no regulamento.

Opção 5 - Diretiva que estabelece obrigações para as empresas cotadas na UE com base no Guia da OCDE sobre o Dever de Diligência

Esta opção combina as medidas descritas na opção 1 com uma diretiva que contempla quase 1000 empresas cotadas na UE que utilizam na sua cadeia de aprovisionamento estanho, tântalo, tungsténio e ouro, independentemente da sua origem.

A Diretiva definiria as obrigações ao abrigo das quais as empresas cotadas na UE teriam de integrar no seu sistema de gestão o quadro de cinco fases preconizado no Guia da OCDE i) mantendo para o efeito um sistema de controlos e transparência ao longo da cadeia de aprovisionamento de minerais que inclua a mina de origem do mineral e a fundição/refinaria; ii) identificando e avaliando os riscos na cadeia de aprovisionamento à luz do modelo de política da OCDE para as cadeias de

aprovisionamento; iii) concebendo e aplicando uma estratégia que permita responder aos riscos identificados; iv) obtendo uma auditoria independente efetuada por terceiros ao cumprimento do dever de diligência nas cadeias de abastecimento pelas empresas cotadas na UE; e (v) divulgando ao público relatórios sobre o exercício do dever de diligência na cadeia de aprovisionamento.

As empresas cotadas na UE devem divulgar o resultado da auditoria independente por terceiros.

Opção 6 - Proibição das importações nos casos em que os importadores de minérios da UE não demonstrem a conformidade com o Guia da OCDE – proibição de importação

Esta opção consiste nas medidas descritas na opção 1 e, além disso, exigiria que os importadores da UE demonstrassem obrigatoriamente a conformidade com o Guia da OCDE. Os importadores que fizerem prova da sua conformidade junto das autoridades aduaneiras dos Estados-Membros poderão ter acesso ao mercado da UE.

Esta opção corresponderia à abordagem adotada pelo Sistema de Certificação do Processo de Kimberley para o comércio de diamantes em bruto e o Regulamento (CE) n.º 2368/2002 do Conselho, de 20 de dezembro de 2002, com base no artigo 133.º do Tratado CE (atual artigo 207.º do TFUE), que estabelece as regras aplicáveis às importações e exportações de diamantes em bruto. Neste caso, um acordo internacional apoia a proibição da importação dos denominados «diamantes de sangue».

Avaliação do impacto

Opção 1 – manutenção do *statu quo*

Espera-se que esta opção tenha alguma influência na aceitação do dever de diligência pelos operadores a jusante, se bem que só deva aumentar ligeiramente a proporção de fundições/refinarias da UE e de países terceiros que exercem este dever. A contribuição para reduzir a distorção do mercado de minerais provenientes da região dos Grandes Lagos é limitada. De modo geral, prevê-se que tenha pouco impacto na redução do financiamento de grupos armados através das receitas da extração e do comércio de minerais em zonas de conflito.

Opção 2

A eficácia desta opção é comparável à da opção 1. No entanto, o valor acrescentado de uma recomendação do Conselho poderá residir na maior visibilidade que um instrumento jurídico não vinculativo propiciará à UE para efeitos da promoção do dever de diligência.

Opção 3

De um modo geral, a eficácia desta opção para a realização dos objetivos acima definidos é elevada, já que todos são alcançados. Centrado nos importadores, que estão apenas a poucas etapas de distância das minas de onde se extraem os minerais, o regime é aplicado num ponto eficaz da cadeia de aprovisionamento. Esta opção aumenta a capacidade dos operadores da UE a jusante de respeitar os quadros de dever de diligência em vigor, incluindo a Lei Dodd-Frank. Contribui também para a redução do financiamento de grupos armados através das receitas da extração e do comércio de minerais em zonas de conflito e reduz a distorção do mercado dos minerais provenientes da região dos Grandes Lagos.

Devido ao carácter voluntário desta autocertificação, o custo global da conformidade com os princípios do dever de diligência para os importadores da UE dependerá da taxa de participação e da relação entre os custos inerentes ao exercício do dever de diligência e o volume de negócios da empresa. No entanto, prevê-se que, a longo prazo, estes custos sejam razoáveis - ou mesmo reduzidos - para a maioria das empresas. Ao abrigo do regime, um importador que opte pela autocertificação é obrigado a transmitir aos seus clientes informações relativas ao dever de diligência, respeitando ao mesmo tempo os limites impostos pelo sigilo comercial. Esta exigência deverá beneficiar os operadores a jusante, uma vez que lhes permitirá minimizar os custos associados às suas próprias obrigações em matéria de dever de diligência. Os incentivos previstos na opção 1 e a publicação anual pela Comissão de uma lista de fundições que respeitam o dever de diligência deverá aumentar o interesse neste regime.

Esta opção é eficaz na medida em que transmite um sinal positivo às empresas cuja decisão de se abastecerem, ou não, em zonas de conflito se repercute diretamente na procura de minerais. A reativação de relações comerciais legítimas abre novas oportunidades positivas no terreno, por exemplo o aumento das receitas das administrações públicas, a formalização dos setores mineiros, um desenvolvimento e um ambiente mais sustentáveis, maiores perspectivas de investimento privado e emprego nas comunidades mineiras, que por seu turno estimulam as economias locais.

Opção 4

Esta opção aumenta a capacidade dos operadores da UE a jusante de respeitar os quadros de dever de diligência em vigor, incluindo a Lei Dodd-Frank. Contribui também para a redução do financiamento de grupos armados através das receitas da extração de minerais. Uma diferença fundamental em relação à opção 3 é a de que não se prevê que contribua para reduzir a distorção do mercado dos minerais provenientes da região dos Grandes Lagos induzida por decisões de aprovisionamento avessas a riscos.

Se bem que um regime vinculativo de autocertificação possa aumentar a taxa de participação das empresas da UE, esta opção não implica necessariamente que os benefícios globais sejam maximizados. De facto, tanto na opção 3 como na opção 4, o regime cria efetivamente um quadro para que os importadores que se abastecem em zonas de conflito o façam de modo responsável e vejam os seus esforços validados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. No entanto, o regime não pode obrigar os importadores da UE a abastecer-se em zonas de conflito. Por conseguinte, num cenário vinculativo, o risco de os importadores procurarem fontes de aprovisionamento alternativas é mais elevado do que na opção 3. Esta análise é corroborada pela evolução da situação no terreno desde 2010, tal como se expõe na definição do problema.

Opção 5

Esta opção aumenta a sensibilização das empresas da UE a jusante para o dever de diligência, mas tem elevados custos de aplicação e não as auxilia a responder aos desafios inerentes à aplicação efetiva deste dever. De facto, as empresas a jusante estão mais afastadas do ponto de entrada dos minerais no mercado da UE, por vezes com várias dezenas de fornecedores pelo meio. Quanto mais distante se encontrar a empresa na cadeia de aprovisionamento, maiores serão os custos do exercício do dever de diligência. Por conseguinte, não se prevê que esta opção seja eficaz para reduzir o financiamento dos grupos armados através das receitas da extração de minerais.

Opção 6

Esta opção permite concretizar alguns dos objetivos, mas depende da adoção de um acordo internacional num futuro próximo, bem como do número de países participantes nesse acordo. Se for possível alcançar uma participação ampla, a eficácia desta opção para reduzir o financiamento dos grupos armados através das receitas da extração de minerais em zonas de conflito deverá ser elevada. Esta opção não é, todavia, a mais oportuna, já que o problema descrito deve ser abordado quanto antes.

Comparação das opções

Podem retirar-se as seguintes conclusões em relação à eficácia das opções identificadas para realizar os objetivos.

A opção 1, que consiste na apresentação de um conjunto de medidas numa comunicação da UE, é uma das opções menos eficazes para realizar os objetivos estabelecidos. A opção 2, que é uma extensão da opção 1 reforçada por uma recomendação do Conselho, estaria ao mesmo nível da opção 1 em termos de eficácia.

A opção 3 é considerada um dos meios mais eficazes de consecução dos objetivos estabelecidos. A opção 4 seria tão eficaz como a opção 3, mas poderia ter também algumas repercussões negativas e não dar resposta a um dos problemas principais - a distorção do mercado na região dos Grandes Lagos.

A opção 5, que cria obrigações para as empresas cotadas na UE, é considerada equivalente às opções 1 e 2 em termos de eficácia. A opção 6, que aplica uma proibição de importação no âmbito de um acordo internacional, é um meio termo no que se refere à eficácia, situando-se entre as opções menos eficazes (1, 2 e 5) e as mais eficazes (3 e 4). Importa salientar que a celebração de um acordo internacional implica um processo moroso com um resultado incerto.

Ao comparar as opções 3 e 4 em termos de carga administrativa para os importadores visados, que, na sua maioria, são PME, conclui-se que a opção 3 é a menos onerosa, uma vez que afeta as empresas que decidam optar pela autocertificação com base na sua própria análise de custos-benefícios. Em contrapartida, a opção 4 impõe requisitos aos importadores. No que diz respeito à capacidade dos utilizadores da UE a jusante de responder às expectativas dos seus clientes, nomeadamente dos clientes dos EUA, em matéria de dever de diligência, prevê-se que a opção 4 responda de melhor forma a estas expectativas, já que o carácter vinculativo do regime implica automaticamente um maior número de operadores da UE a montante do que a opção 3, de carácter voluntário. Não obstante, se não se abordar o problema da distorção do mercado, há o risco de que, na sua maioria, as obrigações de diligência suplementares geradas redundem em ecobranqueamento - ou seja, que os operadores cumpram os objetivos em matéria de responsabilidade social das empresa sem se abastecerem em zonas de conflito.

No que diz respeito ao risco de deslocalização dos importadores da UE, há que frisar novamente o carácter voluntário da opção 3, em que este risco foi considerado inferior ao da opção 4.

Ao comparar as opções 3 e 4 em termos do impacto potencial sobre o emprego na UE, a avaliação aponta para que a opção 4 possa ter mais repercussões indesejáveis.

Quanto ao impacto social previsível nos meios de subsistência da população e no ambiente nas zonas de conflito, a opção 3 deverá ter melhores resultados do que a opção 4.

A opção privilegiada é a opção 3.

Acompanhamento e avaliação

O acompanhamento da aplicação será assegurado em cooperação com os Estados-Membros. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, a informação pertinente deve ser recolhida principalmente pelos Estados-Membros. Será necessário apresentar relatórios periódicos para poder avaliar adequadamente a aplicação. A Comissão transmitirá regularmente informações ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da nova iniciativa. A Comissão deve realizar uma avaliação intercalar da sua nova iniciativa no prazo de três anos a contar da data de adoção, a fim de determinar em que medida os seus resultados são coerentes com os objetivos estabelecidos. Os resultados da avaliação serão utilizados para tomar decisões sobre o futuro da abordagem da UE e para efetuar alterações ao quadro normativo, tornando-o vinculativo, se for caso disso, com base numa avaliação de impacto mais aprofundada.