



Årsmelding 2014

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland



Årsmelding 2014 | Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland

Denne årsmeldingen er avgitt av Etikkrådet som gikk av 31. desember 2014.

Innhold

Innledning	5
Etikkrådets virksomhet	6
Medlemmer av rådet og sekretariatet	12
Tilrådnings i denne årsmeldingen	13
Selskaper som Finansdepartementet har utelukket fra Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2014	18
Selskaper på offisiell observasjonsliste ved utgangen av 2014	20
Etikkrådets arbeid gjennom 10 år	21
Etikkrådets arbeid med menneskerettigheter	29
Studier på miljøområdet	31
Miljøskade knyttet til fiskerivirksomhet	33
Etikkrådets arbeid med korrupsjonssaker	36
Tilrådnings og brev om utelukkelse og observasjon	39
- Repsol S.A. og Reliance Industries Ltd.	40
- Randgold Resources Ltd.	80
- SOCO International plc.	104
- Noble Group Ltd.	128
- China Ocean Resources	144
- Dongfeng Motor Group Co. Ltd.	156
- Tahoe Resources Inc.	158
- Innophos Holding Inc.	174
- Alstom SA	184
- China Railway Group Ltd.	188
- National Thermal Power Co. Ltd.	204
Retningslinjer	223
Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers	224



Innledning

Etikkrådets virksomhet

1 Innledning

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (SPU) er et uavhengig råd som er oppnevnt av Finansdepartementet og gir anbefalinger om å utelukke selskaper fra fondet eller sette selskaper til observasjon. Rådet avgir tilrådning etter en konkret vurdering av et selskaps virksomhet opp mot retningslinjer som er fastsatt av Finansdepartementet. Rådet har fem medlemmer og et sekretariat på åtte personer.

2 Nytt råd, ny organisering og reviderte retningslinjer

Finansdepartementet har fra årsskiftet fastsatt reviderte retningslinjer for arbeidet med utelukkelse fra fondet, og det er oppnevnt fem nye medlemmer til rådet. Denne årsmeldingen er avgitt av det avtroppende rådet.

Kriteriene for observasjon og utelukkelse fra fondet ligger fast. Mens Etikkrådet tidligere ga sine råd til Finansdepartementet, skal Etikkrådet nå gi sine råd til Norges Bank som beslutter om rådene skal tas til følge.¹ Hensikten med endringen i retningslinjene er blant annet å få en bedre samordning av arbeidet med utelukkelse og eierskapsutøvelse.

I desember 2014 avga en ekspertgruppe på oppdrag av Finansdepartementet en rapport om fondets investeringer i fossil energi. Gruppens oppdrag var å vurdere om «*utelukkelse av kull- og petroleumsselskaper framstår som en mer effektiv strategi enn eierskapsutøvelse og påvirkning for å adressere klimaspørsmål og bidra til endringer fram i tid.*»² Ekspertgruppen foreslo blant annet at selskapsaktivitet som er skadelig for klimaet, tas eksplisitt inn i retningslinjene for observasjon og utelukkelse.³ Finansdepartementet vil behandle forslaget fra ekspertgruppen i den årlige meldingen til Stortinget om forvaltningen av fondet som legges fram våren 2015. Etikkrådet er invitert til å avgi høringsuttalelse. Når Stortinget har vurdert spørsmålet og Finansdepartementet har fastsatt eventuelle nye retningslinjer, vil atferd knyttet til klimaendring kunne komme inn som et nytt kriterium for observasjon og utelukkelse.

Etikkrådet gikk i sin høringsuttalelse til Strategirådets rapport i fjor inn for at Finansdepartementet skulle fastsette en målsetting og strategi for hvordan fondet skal ta hensyn til klimaendringene. Klimaeffekter har etter dagens retningslinjer ikke vært en selvstendig utelukkelsesgrunn, men har likevel vært tillagt en viss vekt i rådets helhetsvurderinger, for eksempel dersom et selskap har en praksis som er i strid med reguleringer eller tiltak med sikte på å hindre klimaendringer. Dette kan være utslipp i strid med tillatelser eller avskoging som følger av en praksis som ikke er i tråd med avtaler eller konsesjonsbetingelser. Dersom retningslinjene endres i tråd med ekspertgruppens forslag, kan det være mulig for Etikkrådet å vurdere selskaper utelukkende basert på deres bidrag til klimaendringer.

3 Oversikt over virksomheten i 2014

Etikkrådets oppgave er å finne selskaper som bør utelukkes fra fondet eller settes til observasjon, uavhengig av selskapenes størrelse, fondets eierandeler eller selskapenes hjemland. Selskaper identifiseres ved systematiske gjennomganger av problemområder, henvendelser fra interessegrupper og nyhetsovervåkning. Etikkrådet benytter et eksternt konsulentfirma som gjennomfører daglige internettbaserte søk på flere språk etter nyhetsoppslag om selskapene i porteføljen. Rådet bruker også et eksternt konsulentfirma til å overvåke selskaper som kan ha virksomhet i strid med våpen- og tobakkskriteriene.

Etikkrådet innhenter informasjon fra forskningsmiljøer, internasjonale, regionale og nasjonale organisasjoner og flere andre miljøer og setter ofte ut konsulentoppdrag for å undersøke konkrete mistanker om brudd på retningslinjene. Selskapene i porteføljen er også selv viktige informasjonskilder. Som minimum får selskapene uttale seg om et utkast til tilrådning før den eventuelt avgis, og ofte er det mer inngående dialog, muntlig og skriftlig, med selskapene i selve analyseprosessen, særlig selskapene hvor konklusjonen ikke blir at selskapet bør utelukkes, men at saken legges bort.

Tabell 1 nedenfor oppsummerer Etikkrådets undersøkelser av selskaper i 2014 sammenliknet med tallene for 2012 og 2013.

Tabell 1. Oversikt over Etikkrådets virksomhet

År	2012	2013	2014
Aksjeselskaper i SPU ved årets slutt (ca.)	7500	8500	9000
Totalt antall ekskluderte selskaper ved årets slutt	56	60	60
Selskaper på offisiell observasjonsliste ved årets slutt	2	1 ^a	1
Avgitte tilrådninger	11	11	12
Selskaper utelukket i løpet av året	1	9	3 ^b
Selskaper tatt inn igjen i løpet av året	0	5	3 ^b
Selskaper rådet har kontaktet	64	43	39
Selskaper rådet har møtt	9	18	18
Nye saker som rådet har tatt stilling til (ca.)	60	30	30
Totalt antall selskaper under arbeid i løpet av året (ca.)	230	180	150
Totalt antall selskapsutredninger som ble avsluttet i løpet av året (ca.)	110	70	85
Rådsmøter	10	9	9
Sekretariatsmedlemmer	8	9	8
Budsjett (mill.)	12	12,5	13,5

a. I tillegg har Finansdepartementet besluttet at rådet skal avgis en ny tilrådning om Anglo Gold Ashanti i 2018 etter at Norges Bank har hatt en dialog med selskapet i fem år.

b. Ett av selskapene som har gått ut av fondet i 2014 og to av selskapene som er tatt inn igjen, skyldes en restrukturering i Vedantakonsernet der to selskaper som tidligere var utelukket, ble innlemmet i et tredje selskap som dermed ble utelukket. De øvrige to selskapene som ble utelukket (Africa Israel og Danya Cebus), er omtalt i fjorårets årsmelding.

Etikkrådet har avgitt 12 tilrådninger i 2014. Av disse gjaldt åtte utelukkelse, én gjaldt opphevelse av en utelukkelse, én gjaldt avslutning av en ikke offentlig observasjon, mens to gjaldt reversering av tilrådninger der Finansdepartementet ennå ikke hadde tatt en beslutning. Det har kunnet ta lang tid fra en tilrådning ble avgitt til Finansdepartementet

fattet sin beslutning. I behandlingsperioden kan forholdene selskaper er anbefalt utelukket for, endre seg. Dette var grunnen til at Etikkrådet i 2014 reverserte to tidligere avgitte tilrådninger som var avgitt i 2010 og 2012.

Etikkrådet har i 2014 kontaktet 39 selskaper og hatt møter med 18 av disse. Rådet kontakter selskaper som man etter innledende undersøkelser vil vurdere nærmere. Først skriver rådet et brev til selskapene med konkrete spørsmål og ber gjerne om å få dokumentasjon som kan gi grunnlag for å vurdere selskapets virksomhet, f. eks. miljøkonsekvensvurderingen til et prosjekt, utslippsdata fra en fabrikk eller rapporter fra inspeksjoner av underleverandører. Mange selskaper sender slik dokumentasjon og viser hvordan de forsøker å hindre miljøskade eller brudd på menneskerettighetene i sin virksomhet. Når selskaper ikke deler informasjon, utgjør dette en risikofaktor.

De fleste møtene med selskaper skjer etter at Etikkrådet har sendt et utkast til tilråding til selskapene for uttalelse. I det siste er det også noen selskaper som har bedt om møter med rådet, fordi de har virksomhet som de ut fra rådets tidligere praksis forstår at rådet vil vurdere. I noen tilfeller kan en slik dialog bidra til at selskapene setter i verk tiltak for å begrense negative konsekvenser av sin virksomhet.

Av tabellen fremgår at Etikkrådet i 2014 har tatt stilling til litt færre saker enn året før. Dette skyldes at rådet har avsluttet arbeidet med sektorstudier fra tidligere år, mens nye prosjekter ikke har omfattet fullt så mange selskaper. Det er ikke et mål for Etikkrådet å gjennomgå så mange selskaper som mulig. Målet er å finne de selskapene som bør utelukkes fra fondet. I noen tilfeller er det best å gjennomgå mange selskaper i porteføljen som har liknende virksomhet, i andre tilfeller kan det være bedre å arbeide med enkeltsaker som kommer opp i nyhetsovervåkingen

Etikkrådet har siden 2010 gjennomgått SPUs investeringer i selskaper som er involvert i flere typer virksomhet som kan forårsake alvorlige miljøproblemer. Arbeidet med disse sektorstudiene beskrives på side 31 i denne årsmeldingen. Rådets gjennomgang av selskaper som er involvert i særlig miljødeleggende fiske, er særskilt omtalt på side 33.

Rådet har de siste årene hatt en målsetting om å følge opp bransjer der risikoen for brudd på arbeidstakeres rettigheter blir rapportert som særlig høy. Dette arbeidet er nærmere omtalt på side 29.

Etikkrådet arbeider med korrupsjonssaker utfra en risikotilnærming der rådet gjennomgår land og sektorer som ifølge internasjonale rangeringer er særlig korrupsjonsutsatte. Så langt har rådet konsentrert seg om bygg- og anleggsbransjen, olje- og gassektoren og forsvarsindustrien i utvalgte land. Dette arbeidet er omtalt på side 36.

4 Offentliggjorte tilrådninger

Siden forrige årsmelding er det offentliggjort tretten tilrådninger som omhandler til sammen elleve selskaper, jf. tabell 2.

Tabell 2. Oversikt over tilrådingene som er offentliggjort siden forrige årsmelding

Selskap	Tilråding avgitt	Tilråding offentliggjort	Finansdepartementets beslutning	Kriterium
Repsol/Reliance Industries	1. des. 2010 3. apr. 2014	17. sept. 2014	Tatt til etterretning	Menneskerettigheter
Randgold Resources	24. jun. 2011 13. jan. 2014	10. des. 2014	Observasjon avsluttet	Krig og konflikt
SOCO International	17. okt. 2012 11. sept. 2014	28. okt. 2014	Tatt til etterretning	Miljøskade
Noble Group	26. jun. 2013	26. jan. 2015	Ingen beslutning	Miljøskade
China Ocean Resources	8. nov. 2013	26. jan. 2015	Ingen beslutning	Miljøskade
Dongfeng Motorgroup	31. jan. 2014	10. des. 2014	Opphevet utelukkelse	Militært materiell til Myanmar
Tahoe Resources	8. apr. 2014	26. jan. 2015	Ingen beslutning	Menneskerettigheter
Innophos	26. sept. 2014	26. jan. 2015	Ingen beslutning	Andre etiske normer
China Railway Group	10. okt. 2014	26. jan. 2015	Ingen beslutning	Korrupsjon
NTPC	03. des. 2014	26. jan. 2015	Ingen beslutning	Miljøskade

To av disse tilrådingene reverserte tidligere avgitte tilrådingen før Finansdepartementet hadde fattet en beslutning. Den første gjaldt selskapene Repsol S.A. og Reliance Industries Ltd. som var partnere i et fellesforetak som drev oljeleting i den peruanske delen av Amazonas i et område som hevdes å overlappe med leveområdet til urfolk som lever i frivillig isolasjon. I sin tilråding av desember 2010 la Etikkrådet til grunn at leteaktiviteten ville øke risikoen for at ukontaktede urfolk ville komme i kontakt med utenforstående med potensielt svært alvorlige konsekvenser for disse urfolkernes liv, helse og levesett. I februar 2014 informerte Repsol Etikkrådet om at selskapet hadde inngått en avtale om salg av sin andel i fellesforetaket og bekreftet samtidig at alle feltoperasjoner i blokken hadde opphørt. Etikkrådet reverserte derfor sin tilråding om å utelukke selskapene.

Den andre av disse sakene gjaldt selskapet SOCO International Plc. som lette etter petroleum i Virunga nasjonalpark og verdensarvområde i Den demokratiske republikken Kongo (DRC). Etikkrådet anbefalte å utelukke selskapet i oktober 2012. I 2014 forpliktet selskapet seg til ikke å drive petroleumsvirksomhet i verdensarvområder i fremtiden. Etikkrådet reverserte derfor sin tilråding om å utelukke selskapet.

Seks tilrådingen gjelder selskaper som Norges Bank har solgt seg ut av etter at Etikkrådet avga sin tilråding, men uten at Finansdepartementet har fattet en beslutning om å utelukke selskapene. Under retningslinjene som gjaldt til 31. desember, kunne råd om utelukkelse gis så lenge et selskap var i investeringsuniverset, det vil si så lenge det var *adgang til* å investere i selskapet. Ved endringen av retningslinjene fra årsskiftet er det fastsatt at råd om utelukkelse bare skal gis dersom et selskap på det daværende tidspunkt er i porteføljen, altså dersom fondet faktisk eier aksjer eller obligasjoner i selskapet. Så lenge selskapene ikke er i porteføljen, er det derfor uaktuelt å gå videre med sakene. Derfor offentliggjøres disse tilrådingene uten at det er fattet noen beslutning om å utelukke

selskapene. Dette er i samsvar med overgangsbestemmelsen (§ 12) i de nye retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland.

Den første av disse sakene gjelder selskapet Noble Group Ltd. som Etikkrådet anbefalte å utelukke i 2013 på grunn av risiko for alvorlig miljøskade gjennom etableringen av palmeoljeplantasjer i Indonesia. Den andre gjelder selskapet China Ocean Resources som Etikkrådet anbefalte å utelukke i 2013 på grunn av risikoen for at selskapet deltar i ulovlig, urapportert og uregulert fiske og driver fangst på truede arter. Den tredje gjelder selskapet Tahoe Resources Inc. som Etikkrådet anbefalte å utelukke i 2014 på grunn av en uakseptabel risiko for medvirkning til menneskerettighetsbrudd. Selskapets etablering av en gullgruve i Guatemala utløste en rekke voldshandlinger. Tilrådingen behandler både konsultasjonsprosessen i områdene rundt graven og selskapets ansvar for voldshandlingene. Den fjerde saken gjelder selskapet Innophos Holdings Inc. som kjøper fosfat utvunnet i Vest-Sahara fra det marokkanske statselskapet OCP. Den femte gjelder selskapet China Railway Group Ltd. som ble anbefalt utelukket i henhold til korrupsjonskriteriet. Den siste saken gjelder selskapet NTPC Ltd. som er i ferd med å etablere et kullkraftverk i Bangladesh i nærheten av et verdensarvområde.

Fra januar 2014 endret Finansdepartementet retningslinjene slik at selskaper som selger militært materiell til Myanmar ikke lenger skal utelukkes fra fondet. Etikkrådet avgå da en tilråding om å oppheve utelukkelsen av Dongfeng Motor Group Co. Ltd. som hadde vært utelukket siden 2008. Finansdepartementet besluttet å ta tilrådingen til følge.

I årsmeldingen er også to tilrådingen om observasjon av selskapet Randgold Resources inkludert. I 2009 kjøpte Randgold seg inn i en konsesjon for å bygge ut en ny gullgruve i Orientale-provinsen i det nord-østlige hjørnet av DRC der 15000 personer måtte flytte som følge av gruvedriften. Etikkrådet anbefalte å sette selskapet til observasjon i 2011 i lys av den urolige situasjonen i det nordøstlige Kongo. I Etikkrådets andre tilrådingen under kriteriet om krig og konflikt har selskapers medvirkning til folkerettsbrudd vært grunnlaget for å anbefale utelukkelse, for eksempel selskapene som er utelukket på grunn av byggeaktivitet på Vestbredden. I tilrådingen om Randgold ble det imidlertid poengtert at retningslinjenes ordlyd og forarbeider åpner for at vurderingsgrunnlaget kan være videre enn folkerettsbrudd. I denne tilrådingen ble det lagt vekt på om selskapet, uavhengig av om det forelå folkerettsbrudd, ville opptre « på en måte som kan utgjøre alvorlige krenkelser av individers rettigheter.»

Finansdepartementet besluttet i 2012 å følge tilrådingen, men uten å offentliggjøre beslutningen, slik departementet hadde adgang til jf. retningslinjenes § 3 andre ledd. Etikkrådet fulgte selskapet nøye i to år, og konkluderte med at det ikke var grunn til å fortsette observasjonen. Etikkrådets vurdering var at selskapet hadde gjennomført flyttingen i samsvar med internasjonalt anerkjente prinsipper, og at klager mot gruvedriften var håndtert tilfredsstillende.

Årsmeldingen inneholder også et brev fra Etikkrådet til Finansdepartementet om det franske selskapet Alstom SA som departementet i 2011 satte på en observasjonsliste for inntil fire år. Etikkrådet anbefalte i 2010 å utelukke selskapet på grunn av fremtidig risiko for grov korrupsjon, men Finansdepartementet besluttet at selskapet skulle settes til observasjon. Etikkrådet skal rapportere årlig om utviklingen i selskapet så lenge selskapet

står på listen. Rådets observasjon i 2014 viser at selskapet fortsatt arbeider med å forbedre sitt etterlevelsessystem, men at det også fortsatt er under etterforskning for korrupsjon i flere land, og at deler av selskapet fortsatt er utelukket fra å delta i prosjekter som finansieres av Verdensbanken.

5 Erfaringer fra 10 års etikkforvaltning

I en egen artikkel på side 21 i denne årsmeldingen oppsummerer Etikkrådet sine erfaringer etter ti års drift.

Utelukkelsene av selskaper fra fondet har redusert risikoen for at fondet er investert i selskaper som medvirker til grove normbrudd, hvilket er ordningens hensikt. Etikkrådet mener at tilrådingene også har bidratt til internasjonal normutvikling. En viktig forutsetning for dette har vært at tilrådingene er basert på fakta, er godt begrunnet og er offentlige. Etikkrådet mener også å observere at selskaper i en del tilfeller endrer atferd for å unngå å bli utelukket fra fondet. Før en tilråding avgis, har rådet ganske omfattende kontakt med selskapet som vurderes. Mange selskaper gir i løpet av prosessen informasjon om tiltak de vil sette i verk som kan gjøre at grunnlaget for utelukkelse faller bort.

Når 60 selskaper likevel er utelukket fra fondet, tilsier dette at utelukkelse er et nødvendig virkemiddel. Hvis fondet ikke skal være forbundet med selskaper med virksomhet karakterisert ved enkelte svært grove normbrudd, kan den eneste løsningen være å bryte forbindelsen til selskapene.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 <http://etikkradet.no/mandat/>
- 2 Mandat: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/pressesenter/pressemeldinger/2014/Ekspertgruppe-om-investeringer-i-kull-og-petroleums-selskaper/Mandat-for-ekspertgruppe-om-investeringer-i-kull-og-petroleums-selskaper-og-klimagassutslipp.html?id=754225>.
- 3 http://www.regjeringen.no/pages/116606488/expertgroup_report.pdf.

Medlemmer av rådet og sekretariatet per 31. desember 2014

Etikkrådet



Ola Mestad (leder), dr. juris, professor ved Senter for Europarett, Universitetet i Oslo.

Ylva Lindberg, BA, daglig leder i SIGLA.

Dag Olav Hessen, dr. philos, professor ved Biologisk institutt, Universitetet i Oslo.

Bente Rathe, siviløkonom, MBA.

Marianne Olsson, jurist og partner i advokatfirmaet Mageli ANS.

Sekretariatet

Rådet har et sekretariat som utreder og forbereder saker for rådet. Sekretariatet hadde per 31. desember 2014 følgende ansatte:

Eli Lund, sekretariatsleder (siviløkonom)

Magnus Bain (cand.jur.)

Erik Forberg (cand. scient)

Pia Rudolfsson Goyer (cand. jur.)

Hilde Jervan (cand. agric)

Irmela van der Bijl Mysen (cand. jur)

Aslak Skancke (sivilingeniør)

Lone Fedders Dybdal, sekretær

Tilrådnings i denne årsmeldingen

1.12.2010, Repsol S.A. og Reliance Industries

25.5.2012 Etikkrådet anbefalte å utelukke selskapene Repsol YPF (nå Repsol S.A.) og
og Reliance på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapene ville medvirke til
3.4.2014 grove menneskerettighetsbrudd. Selskapene var partnere i et fellesforetak som drev oljeleting i blokk 39 i den peruanske delen av Amazonas. Repsol var operatør for fellesforetaket. Blokk 39 ligger i et område som hevdes å overlape med leveområdet til urfolk som lever i frivillig isolasjon. Rådet la til grunn at leteaktiviteten som Repsol og Reliance Industries gjennomførte, ville øke risikoen for at de ukontaktede urfolkene som måtte være til stede i blokken, ville komme i kontakt med utenforstående med potensielt svært alvorlige konsekvenser for disse urfolkens liv, helse og levesett.

Etter anmodning fra Finansdepartementet oppdaterte Etikkrådet tilrådningsen to og et halvt år senere. Etikkrådet opprettholdt anbefalingen om utelukkelse.

I begynnelsen av 2014 informerte Repsol Etikkrådet om at selskapet hadde inngått en avtale om salg av sin andel i fellesforetaket, og bekreftet samtidig at alle feltoperasjoner i blokken hadde opphørt. Etikkrådet vurderte da at grunnlaget som tilrådningsen om utelukkelse var basert på, var falt bort og anbefalte at selskapene ikke skulle være utelukket fra SPU.

Etikkrådets tilrådnings om ikke lenger å utelukke selskapene ble avgitt før Finansdepartementet hadde tatt en beslutning i saken. Finansdepartementet har tatt Etikkrådets siste tilrådnings til etterretning.

(Offentliggjort 17. september 2014)

24.6.2011, Randgold Resources Ltd.

4.03.2013 Etikkrådet tilrådet i 2011 observasjon av Randgold Resources Ltd. på bakgrunn av selskapets gullgruve i Den demokratiske republikken Kongo (DRC).

13.1.2014

Randgold var da i ferd med å etablere en gullgruve i et område i DRC som var preget av konflikt. Prosjektet forutsatte at rundt 15 000 mennesker skulle flyttes ut av prosjektområdet. Rådet la i sin vurdering vekt på risikoen for at prosjektet kunne generere ytterligere konflikt, og at den berørte lokalbefolkningen ville kunne få sin livssituasjon betydelig forverret som følge av selskapets virksomhet. Det var særlig selskapets evne til å ivareta sikkerheten til befolkningen, både under og etter forflyttingen, som rådet tilla vekt.

Denne årsmeldingen inneholder flere dokumenter om denne saken: tilrådning om observasjon, rapport fra den første observasjonsperioden og tilrådning om avslutning av observasjon.

(Offentliggjort 10. desember 2014)

17.10.2012 SOCO International plc.

og SOCO International plc. ble anbefalt utelukket i oktober 2012 på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin petroleumsvirksomhet ville være ansvarlig for alvorlig miljøskade i Virunga, som blant annet har status som FN (UNESCO) verdensarvområde for naturarv.

11.9.2014

I juni 2014 inngikk SOCO en avtale med WWF om ikke å gjennomføre ytterligere petroleumsaktiviteter i Virunga så lenge nasjonalparken har status som verdensarvområde. Selskapet bekreftet i et brev til rådet i juli 2014 at selskapets aktivitet i Virunga er stanset. Etikkrådet anbefalte derfor i september 2014 at SOCO ikke utelukkes fra SPU.

Etikkrådets tilrådning om ikke lenger å utelukke selskapet ble avgitt før Finansdepartementet hadde tatt en beslutning i saken. Finansdepartementet har tatt Etikkrådets siste tilrådning til etterretning.

(Offentliggjort 28.oktober 2014)

26.6.2013 Noble Group Ltd.

Noble Group Ltd. (Noble) er anbefalt utelukket på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom konvertering av tropisk regnskog til olje-palmeplantasjer er ansvarlig for alvorlig miljøskade. Etikkrådet har vurdert miljøvirkningene knyttet til Nobles to konsesjonsområder i provinsene *Papua* og *West Papua* på øya *New Guinea* i Indonesia på til sammen på nærmere 700 km². Mangel på data om hvilke biologiske verdier som sannsynligvis vil gå tapt som følge av konverteringen, det faktum at konsesjonsområdene ligger i områder med et uvanlig rikt og enestående biologisk mangfold, og at selskaps tiltak neppe vil være tilstrekkelig for å redusere alvorlig miljøskade, har vært avgjørende for rådets vurdering.

Finansdepartementet har ikke tatt noen beslutning i saken. Ettersom selskapet ikke lenger inngår i SPU's portefølje, er tilrådningsen offentliggjort.
(Offentliggjort 26. januar 2015)

8.11.2013 China Ocean Resources

China Ocean Resources er et fiskeriselskap som i 2013 ble anbefalt utelukket på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til alvorlig miljøskade. Grunnlaget for tilrådningsen er at selskapet systematisk synes å ha deltatt i ulovlig fiske og at det driver en målrettet fangst på truede arter.

Det er den første tilrådningsen om det som rådet anser som særlig miljøskadelig fiskerivirksomhet, blant annet deltakelse i ulovlig, uregulert og urapportert fiske og fangst av globalt truede arter i internasjonale havområder.

Finansdepartementet har ikke tatt noen beslutning i saken. Ettersom selskapet ikke lenger inngår i SPU's portefølje, er tilrådningsen offentliggjort.
(Offentliggjort 26. januar 2015)

31.1.2014 Dongfeng Motor Group Co. Ltd.

Selskapet Dongfeng Motor Group Co. Ltd. ble utelukket fra SPU i 2009 fordi det leverte militært materiell til myndighetene i Myanmar. Finansdepartementet bestemte i januar 2014 at slik virksomhet ikke lenger skal være grunnlag for utelukkelse av selskaper fra SPU. Etikkrådet tilrådet derfor å oppheve utelukkelsen av selskapet.
(Offentliggjort 10. desember 2014)

8.4.2014 Tahoe Resources Inc.

Etikkrådet tilrådet å utelukke selskapet Tahoe Resources Inc. på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin gruvevirksomhet i Guatemala medvirker til grove krenkelser av menneskerettighetene.

Selskapets etablering av en gullgruve i Guatemala utløste en rekke voldshandlinger. Tilrådingen behandler både konsultasjonsprosessen i områdene rundt gruva og selskapets ansvar for voldshandlingene. Rapportene fra FNs høykommissær om den alvorlige situasjonen, sett sammen med selskapets svar til rådet, gjorde det vanskelig for rådet å konkludere med at selskapets systemer og strategier var egnet til å avdekke, forhindre og kompensere for menneskerettighetsbrudd knyttet til virksomheten.

Finansdepartementet har ikke tatt noen beslutning i saken. Ettersom selskapet ikke lenger inngår i SPUs portefølje, er tilrådingen offentliggjort. *(Offentliggjort 26. januar 2015)*

26.09.2014 Innophos Holdings Inc.

Etikkrådet tilrådet å utelukke selskapet Innophos Holdings Inc. (Innophos) fra Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom kjøp av fosfat fra Vest-Sahara medvirker til særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Det statlige marokkanske selskapet OCP utvinner fosfat i Vest-Sahara og selger det til bl.a. Innophos. Marokko har kontroll over det meste av Vest-Sahara, men har ikke legitim, suveren råderett over naturressursene i området. Etikkrådet legger til grunn at marokkansk mineralressursutvinning i Vest-Sahara kan være akseptabel dersom virksomheten skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser, men at denne betingelsen ikke kan sies å være oppfylt her, og videre at virksomheten bidrar til å opprettholde en uavklart folkerettslig situasjon i området. Mot denne bakgrunnen har Etikkrådet vurdert at det må anses som grovt uetisk av selskapet å kjøpe på langsiktig kontrakt fosfat utvunnet av OCP i Vest-Sahara.

Finansdepartementet har ikke tatt noen beslutning i saken. Ettersom selskapet ikke lenger inngår i SPUs portefølje, er tilrådingen offentliggjort. *(Offentliggjort 26. januar 2015)*

14.10.2014 China Railway Group Ltd.

Etikkrådet tilrådet å utelukke China Railway Group Ltd. (CRG) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet har vært involvert i grov korrupsjon. Ifølge informasjon Etikkrådet har innhentet, foreligger det høy grad av sannsynlighet for at CRG og et datterselskap har betalt bestikkelser til offentlige tjenestemenn for tildeling av kontrakter for bygging av jernbaner og boligprosjekter. Rådet har i sin vurdering lagt til grunn at de omfattende anti-korrupsjonstiltakene i Kina den siste tiden vil kunne spille en viktig rolle for korrupsjonsforebygging i kinesiske selskaper. Det var imidlertid avgjørende for vurderingen at CRG ikke responderte på de korrupsjonshandlingene som er blitt avdekket i selskapet, og at selskapet heller ikke synes å ha gjennomført tilstrekkelige tiltak internt for å forebygge korrupsjon i fremtiden.

(Offentliggjort 26. januar 2015)

03.12.2014 National Thermal Power Co. Ltd.

Etikkrådet tilrødde å utelukke National Thermal Power Co. Ltd, India, (NTPC) på grunn av en uakseptabel risiko for at bygging og planlagt drift av et 1320 MW kullfyrt kraftverk i Bangladesh kan føre til alvorlig miljøskade. Kraftverket ligger nær grensen til verneområdet Sundarbans, som er verdens største mangroveskog, og som inneholder blant annet verdens største bestand av bengalsk tiger og som har unike naturverdier. All transport til og fra kraftverket vil gå på elvenettet gjennom verneområdet Sundarbans, gjennom et stort Ramsarområde og svært nær et verdensarvområde.

Etikkrådet mener at det neppe er mulig å gjennomføre bygging av et kullkraftverk på denne lokaliteten uten at dette i seg selv utgjør en høy risiko for å påføre miljøet alvorlig skade, selv med omfattende nye tiltak. I denne saken har selskapet heller ikke i tilstrekkelig grad vurdert grad hva som må gjøres for å beskytte miljøet. I sum tilsier dette en vesentlig forhøyet risiko for uønskede hendelser i et unikt og svært sårbart område. Rådet legger også betydelig vekt på at UNESCO har uttrykt sterk bekymring for risikoen ved prosjektet.

Finansdepartementet har ikke tatt noen beslutning i saken. Ettersom selskapet ikke lenger inngår i SPU's portefølje, er tilrådningen offentliggjort.

(Offentliggjort 26. januar 2015)

Selskaper som Finansdepartementet har utelukket fra Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2014

Klasevåpen

- General Dynamics Corp.
- Hanwha Corp.
- Poongsan Corp.
- Raytheon Co.
- Textron Inc.

Kjernevåpen

- Airbus Group Finance B.V. (tidligere EADS Finance B.V.)
- Airbus Group N.V. (tidligere EADS Co.)
- Alliant Techsystems Inc.
- Babcock & Wilcox Co.
- Boeing Co.
- GenCorp Inc.
- Honeywell International Corp.
- Jacobs Engineering Group Inc.
- Lockheed Martin Corp.
- Northrop Grumman Corp.
- Safran SA
- Serco Group Plc.

Antipersonell landminer

- Singapore Technologies Engineering Ltd.

Tobakk

- Alliance One International Inc.
- Altria Group Inc.
- British American Tobacco Bhd.
- British American Tobacco Plc.
- Grupo Carso SAB de CV
- Gudang Garam Tbk. pt.
- Huabao International Holdings Ltd.
- Imperial Tobacco Group Plc.
- ITC Ltd.
- Japan Tobacco Inc.
- KT&G Corp.

- Lorillard Inc.
- Philip Morris Int. Inc.
- Philip Morris Cr. AS
- Reynolds American Inc.
- Schweitzer-Mauduit International Inc.
- Souza Cruz SA
- Swedish Match AB
- Universal Corp. VA
- Vector Group Ltd.
- Shanghai Industrial Holdings Ltd.

Menneskerettigheter

- Wal-Mart Stores Inc.
- Wal-Mart de Mexico SA de CV
- Zuari Agro Chemicals Ltd.

Krenkelse av individers rettigheter i krig og konflikt

- Africa Israel Investments Ltd.
- Danya Cebus Ltd.
- Shikun & Binui Ltd.

Miljøskade

- Barrick Gold Corp.
- Freeport McMoRan Copper & Gold Inc.
- Vedanta Resources Plc.
- Sesa Sterlite
- Rio Tinto Plc.
- Rio Tinto Ltd.
- MMC Norilsk Nickel
- Samling Global Ltd.
- Lingui Development Ltd.
- Ta Ann Holdings Bhd.
- Volcan Compañia Minera SAA
- WTK Holdings Bhd.
- Zijin Mining Group Co. Ltd.

Andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer

- Elbit Systems Ltd.
- Potash Corp. of Saskatchewan

Selskaper på offisiell observasjonsliste ved utgangen av 2014

Grov korrupsjon

- Alstom SA.

Etikkrådets arbeid gjennom 10 år

1 Innledning

Etikkrådet ble opprettet av Kongen i statsråd 19. november 2004. Finansdepartementet har med virkning fra 1. januar 2015 endret reglene om oppnevning til rådet og om saksbehandlingen av tilrådninger om observasjon og utelukkelse fra fondet. Alle medlemmer av rådet er nå også skiftet ut samtidig, og det er derfor et tjenlig tidspunkt å se tilbake på visse erfaringer fra og trekk ved utviklingen gjennom disse 10 årene.

Mer detaljert oversikt over Etikkrådets virksomhet er gitt i de enkelte årsmeldingene som også inneholder alle offentliggjorte tilrådninger og en del dokumenter og temaartikler. I tillegg inneholder boka *Human Rights, Corporate Complicity and Disinvestment*, redigert av Gro Nystuen, Andreas Føllesdal og Ola Mestad og utgitt av Cambridge University Press i 2011, mer omfattende analyser av ulike spørsmål knyttet til Etikkrådets arbeid og praksis.

Hovedoppgaven for Etikkrådet er og har hele tiden vært å gi tilrådninger om observasjon og utelukkelse av selskaper fra fondet som gjennom sin virksomhet bryter med de fastsatte etiske retningslinjene for fondet. Finansdepartementet har i perioden fra etableringen av retningslinjene og fram til årsskiftet truffet de endelige beslutningene om utelukkelse. Fra 1. januar 2015 vil det være Norges Bank som treffer beslutninger om utelukkelse av selskaper.

2 Det normative rammeverket

Da de etiske retningslinjene ble fastsatt i 2004, var slike retningslinjer relativt nyskapende og helt uvanlig for et statlig investeringsfond – altså et Sovereign Wealth Fund, som er det økonomiske begrepet for det som nå heter Statens pensjonsfond utland – den gang Petroleumsfondet. Nå har slike retningslinjer blitt en selvfølge for mange pensjonsfond, men fortsatt ikke for særlig mange Sovereign Wealth Funds.

I løpet av de ti årene har det vært en betydelig utvikling internasjonalt i arbeidet med etiske retningslinjer for investeringer. Utviklingen må ses i sammenheng med den mer generelle utviklingen i tenkningen om bedrifters samfunnsansvar. Som et eksempel på et område der fondet var tidlig ute, kan nevnes utelukkelse av selskaper som produserer klasevåpen, flere år før det var kommet på plass en internasjonal avtale som forbød Norge å besitte slike våpen. Andre fond fulgte raskt etter. I 2006 etablerte FN en interessegruppe for investorer som arbeider for å implementere seks prinsipper for ansvarlige investeringer i forvaltnings- og investeringsvirksomhet (UN-PRI). Disse prinsippene tar utgangspunkt i at faktorer knyttet til selskapsstyring, miljø og samfunnsmessige forhold kan påvirke finansiell avkastning, og det følger av dette at investorer bør ta hensyn til slike forhold. Ifølge PRI har deres medlemmer til sammen betydelige beløp under forvaltning¹. Det siste året har det også vært en diskusjon om FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (Ruggie-prinsippene) fra 2011 ikke bare legger føringer på

hvordan selskaper skal opptre for å unngå å medvirke til menneskerettighetsbrudd, men også hvordan investorer bør opptre. Integrering av miljømessige og samfunnsmessige hensyn i investeringsvirksomheten har gått fra å være investeringsvalg for en liten gruppe investorer til å bli en mer integrert del av kapitalforvaltning. Det er likevel påfallende at selv om mange investorer uttaler at de tar etiske, eventuelt miljø- eller sosiale hensyn, så er det vanskelig å fastslå hvorledes det skjer og hvilke utslag det gir. Få investorer synes å gå til utelukkelse av selskaper fra porteføljen på grunn av slike hensyn. Og enda færre gir eventuelt utførlige begrunnelser for hvorfor det skjer.

3 Utelukkelse gjennom 10 år

Da Etikkrådet startet opp arbeidet i 2004, eide fondet aksjer i ca. 3000 selskaper. I 2014 er antallet økt til over 9000. Ved årsskiftet var 60 selskaper utelukket fra fondet. De etiske retningslinjene fastlegger at kun grove normbrudd gir grunnlag for utelukkelse. Det må være en klar forbindelse mellom normbruddene og selskapene i fondet, og det må foreligge en uakseptabel risiko for at normbruddene vil fortsette. I lys av dette bør man forvente at bare et fåtall børsnoterte selskaper oppfyller kriteriene for å bli utelukket fra fondet.

Selskaper kan utelukkes fra fondet basert på to hovedgrupper av kriterier: Enten hva selskapene produserer (produktkriterier) eller hvordan de opptrer (atferdskriterier). Produktkriteriene omfatter til å begynne med bare produksjon av våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper, mens produksjon av tobakk og salg av våpen til enkelte stater er kommet til etter hvert på grunnlag av stortingsbehandling av retningslinjene.

Atferdskriteriene sier at et selskap kan utelukkes på fem ulike grunnlag: Hvis det er en uakseptabel risiko for at det medvirker til, eller er ansvarlig for, grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene, alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner, alvorlig miljøskade, grov korrupsjon eller andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Disse utelukkelseskriteriene har ligget fast i hele perioden, men underveis er det gjort flere justeringer av retningslinjene som har forbedret rådets arbeidsmetoder og beslutningsgrunnlag. Den viktigste var at Etikkrådet i 2009 fikk adgang til å kontakte selskaper direkte uten å gå veien om å korrespondere med selskapene gjennom Norges Bank. Dette har både forbedret beslutningsgrunnlaget og lagt til rette for en dialog mellom rådet og selskapene. Videre fikk Etikkrådet i 2010 mandat til å tilrå at selskaper blir satt til formell observasjon hvis det er tvil om vilkårene for utelukkelse er oppfylt eller om utviklingen framover. Dette ga en mer dynamisk tilnærming til selskapene der muligheten for å oppnå endringer i selskapsatferd ble tillagt større vekt.

I den første tiden gikk Etikkrådet i gang med å finne fram til selskaper som burde utelukkes under alle de ulike kriteriene i retningslinjene. Det viste seg snart at situasjonen var svært forskjellig under de ulike kriteriene. Det er tema for neste avsnitt. De første tilrådingene Etikkrådet avga, gjaldt våpen, både fordi disse sakene framsto som relativt klare, og fordi retningslinjene gir et absolutt pålegg om å unngå slike investeringer.

Rådet fylte også et behov for å få vurdert enkeltelskaper som det var et betydelig press fra sivilsamfunnet om å utelukke. Etikkrådets vurdering i 2005 av oljeselskapet Total som hadde bygget en rørledning gjennom Burma, kom som svar på et direkte spørsmål fra Finansdepartementet. Rådet anbefalte ikke å utelukke selskapet av to grunner: Ledningen var ferdig bygget, og dermed var risikoen for at selskapet ville medvirke til framtidige normbrudd redusert. Selskapet hadde også forbedret sine prosedyrer for å hindre menneskerettighetsbrudd i forbindelse med rørledningen. Etikkrådet har bare avgitt tilrådning om *ikke* å utelukke selskaper på direkte spørsmål fra departementet. Likevel mener vi at Total-tilrådingen hadde stor betydning, både fordi det var stor offentlig interesse for saken, og fordi den utdypet rådets tolkning av retningslinjene. Slik ville det være mulig å justere retningslinjene hvis oppdragsgiver fant at praktiseringen av retningslinjene ikke var i samsvar med intensjonen.

4 utfordringer ved bruken av de ulike kriteriene

Proessen med å finne fram til og vurdere selskaper som bør utelukkes etter produktkriteriene, altså særlig produsenter av visse våpentyper og tobakk, er enklere enn når det gjelder atferdskriteriene. Mange konsulenter leverer relevante screeningtjenester slik at identifikasjonen av aktuelle selskaper er ganske effektiv. Den mest krevende oppgaven for rådet er å trekke grensene mellom hva som skal regnes som en vesentlig komponent til et kjernevåpen eller lignende, og å vurdere elementer i våpensystemer som har to formål – både et akseptabelt og et uakseptabelt. I tillegg kan det være et større arbeid med å få bekreftet opplysninger fra selskapene. I våpenbransjen vil selskaper ofte ikke svare på henvendelser.

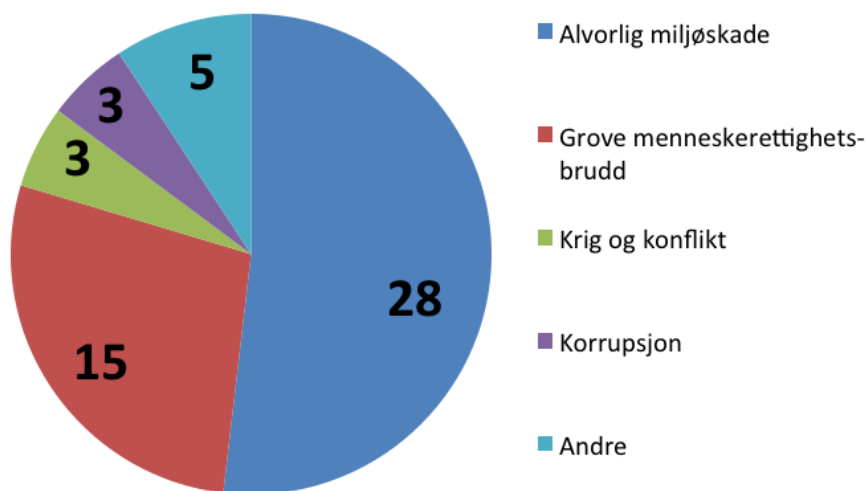
Både informasjonsinnhenting og vurderingen er mer komplisert for atferdskriteriene enn for produktkriteriene. Etikkrådet benytter elektronisk nyhetsovervåkning som fanger opp oppslag om selskaper som er forbundet med hendelser som kan være i strid med fondets retningslinjer. Videre abonnerer rådet på en database der selskaper er vurdert på grunnlag av sine systemer for å ivareta hensynet til miljø, menneskerettigheter og selskapsstyring. Slike tjenester er til hjelp, men gir ikke noe fullstendig grunnlag, verken for å sikre at en fanger opp alle relevante saker, eller for å vurdere om selskaper som er involvert i konkrete hendelser, bør utelukkes fra fondet. Nyhetsoppslag fanger, naturlig nok, opp nyheter i større grad enn systematisk dårlige standarder. Nyhetsoppslag gjelder også gjerne velkjente selskaper og merkevarer, selv om selskapenes tilknytning til hendelsene kan være ganske indirekte. Rådet har derfor også gjennomgått systematisk ulike sektorer som har blitt oppfattet som særlig utsatte. Endelig mottar rådet også tips og henvendelser om enkeltelskaper for eksempel fra interesseorganisasjoner.

Det følger av retningslinjene at handlinger eller unnlaterelser som har skjedd i fortiden, i seg selv ikke er grunnlag for utelukkelse. Tidligere handlingsmønstre gir imidlertid indikasjoner på hva som vil kunne skje framover. Etikkrådet undersøker derfor selskapers tidligere praksis når framtidig risiko for atferd i strid med retningslinjene skal vurderes. Det er ofte motstridende opplysninger i sakene, og informasjon kan være lite tilgjengelig.

Videre er det ofte uklart i hvilken grad et selskap kan anses å medvirke til normbrudd det selv ikke er direkte ansvarlig for. Derfor bruker Etikkrådet i stor grad konsulenter både for å undersøke hva som faktisk har skjedd, og for å finne om enkelthendelser er representative for selskapet.

Deretter vurderer rådet den framtidige risikoen både på grunnlag av selskapenes egne tiltak for å hindre nye brudd og av tiltak myndighetene kan ha satt i verk. Det er ofte stor avstand mellom selskapers uttalte strategier og det som observeres på bakken. Etikkrådet gjennomgår et betydelig kildemateriale før det tilrår å utelukke et selskap. I de fleste tilfeller har rådet også en dialog med selskapene som kan være ganske omfattende. Generelt blir henvendelser fra rådet møtt seriøst, og mange selskaper er villige til å gå inn i en relativt åpen diskusjon om de spørsmålene som blir tatt opp. Særlig gjelder dette dersom saken har nådd stadiet der selskapet har mottatt utkast til en tilrådning om utelukkelse.

Av selskapene rådet har tilrådd å utelukke eller sette til observasjon under atferdskriteriene, er alvorlig miljøskade grunnlaget for om lag halvparten av tilrådingene. Miljøskade kan også samtidig utgjøre et brudd på menneskerettighetene, f. eks. på retten til liv og helse. For over halvparten av miljøtilrådingene er helseeffektene fra selskapenes utslipp en viktig grunn til at Etikkrådet har tilrådd utelukkelse eller observasjon.



Figur 1: Antall selskaper som Etikkrådet har avgitt tilrådning om under atferdskriteriene.

Når det gjelder utvalget av miljø saker, har flere saker blitt vurdert som følge av systematiske gjennomganger av problematiske sektorer enn som følge av nyhetsoppdrag. I miljø sakene er ofte den vanskeligste delen av arbeidet å framskaffe fakta. Noen selskaper er lite villige til å gi konkret informasjon om miljøeffektene av sin virksomhet. Enkelte oppfatter dette som konfidensiell informasjon som de ikke ønsker å dele. Det betyr at lokalbefolkningen ofte i liten grad får vite hvordan et selskaps virksomhet påvirker miljø og ressurser, selv om dette angår deres helse og livskvalitet. I slike tilfeller gjør rådet

egne undersøkelser. Klimapåvirkning har så langt ikke vært en del av Etikkrådets vurderingsmandat, men kan bli det om den nylig avgitte anbefalingen fra Skanckeutvalget om «*Fossil-fuel Investments in the Norwegian Government Pension Fund*» følges. Dette vil i så fall kunne gi et bedre grunnlag for Etikkrådets arbeid særlig med enkelte saker innen blant annet energisektoren.

Menneskerettighetssaker har mye av de samme utfordringene når det gjelder informasjonstilgang. Her er det i tillegg ofte vanskeligere å fastslå om selskaper som er i fondet, medvirker til menneskerettighetsbruddene. Få børsnoterte selskaper har for eksempel barnearbeid direkte i sin virksomhet selv om barnearbeid kan forekomme i leverandørkjeden. Leverandørkjeden kan være lang, og spørsmålet er ofte hvor langt selskapets ansvar strekker seg. FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter som ble vedtatt i 2011, er et godt utgangspunkt for å vurdere selskapers medvirkning til menneskerettighetsbrudd fordi de gir føringer for hva et selskap bør gjøre for å unngå å medvirke til slike brudd. Likevel er vurderingene i den enkelte sak krevende, ikke minst fordi det må godtgjøres at menneskerettighetsbrudd har funnet sted, og at det er en uakseptabel risiko for at selskapet vil medvirke til slike brudd også i framtiden. Rådet forsøker å vurdere flere selskaper i sammenheng fordi nyhetsoppslag kan fange opp litt tilfeldige selskaper. Brudd på arbeidstakerrettigheter kan for eksempel være gjennomgående i en bestemt type virksomhet og dermed gjelde mange selskaper i porteføljen, selv om et fåtall selskaper blir offentlig omtalt og dermed fanget opp av nyhetsovervåkingen.

Når det gjelder korrupsjon, er vurderingen av framtidig risiko en særlig utfordring for rådet. Korrupsjon er straffbart i de aller fleste land og skjer derfor i det skjulte. De dokumenterte korrupsjonstilfellene som utløser rådets undersøkelser, kommer som regel først for dagen når de blir satt under formell etterforskning, og kan ofte ligge mange år tilbake. Ofte hvis en sak blir etterforsket, og i alle tilfeller der den senere blir pådømt i retts-systemet eller sanksjonert på andre måter, varsler selskaper tiltak for å redusere risikoen for nye korrupsjonstilfeller. I begge de to Finanssakene der departementet har fattet en beslutning, henholdsvis av det tyske Siemens og det franske Alstom, tilrådde Etikkrådet utelukkelse, mens departementet likevel valgte å sette selskapene under formell observasjon. De fleste land pålegger selskaper å ha systemer på plass for å hindre korrupsjon. Til tross for dette er det hvert år mange korrupsjonssaker som involverer store børsnoterte selskaper. Utfordringen for Etikkrådet i arbeidet med korrupsjonssaker er å vurdere om selskapenes etterlevelsessystemer er gode nok til å forhindre korrupsjon, og om de faktisk gjennomføres i alle ledd i selskapet, eller om de først og fremst er laget for å oppfylle formelle krav til slike systemer.

Selv om det er kriger og konflikter flere steder i verden, har det vist seg at børsnoterte selskapers virksomhet i konfliktområder er relativt begrenset. Under krig- og konfliktkriteriet har selskaper til nå bare blitt utelukket på grunnlag av medvirkning til folkerettsbrudd på Vestbredden (Palestina). Videre har rådet under dette kriteriet tilrådd observasjon av ett selskap som drev utvinning av mineraler i Den demokratiske republikken Kongo der mineralutvinning i mange tilfeller hadde bidratt til konflikten. I denne saken var både faktainnhenting og vurderingen av framtidig risiko svært krevende. Et beslektet spørsmål gjelder selskapers mineralressursutvinning i det ikke-selvstyrte

området Vest-Sahara. Denne problemstillingen vurderer Etikkrådet under samlebetegnelsen «andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer» ettersom området har en annen folkerettslig status enn Vestbredden. Etikkrådet har tilrådd utelukkelse både av et selskap som leter etter olje på kontinentalsokkelen utenfor Vest-Sahara, og av selskaper som kjøper fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara.

5 Konsekvenser av utelukkelsene

Utelukkelsene av selskaper fra fondet har redusert risikoen for at fondet er investert i selskaper som medvirker til grove normbrudd, hvilket er ordningens hensikt. Etikkrådet mener at tilrådingene også har bidratt til internasjonal normutvikling. Etter rådets oppfatning har finansinstitusjoner, interesseorganisasjoner og øvrige aktører tillit til informasjonen i rådets tilrådingene og til at rådet tar opp saker som er relevante. Flere investorer, både i Norge og internasjonalt, følger Etikkrådets tilrådingene, enten ved å utelukke de samme selskapene eller ved å bruke tilrådingene som utgangspunkt for egne eierskapsprosesser. Videre bruker interesseorganisasjoner tilrådingene i sin virksomhet for å påvirke selskaper. Medieinteressen for sakene er deimot, ofte er styrt av kampanjer knyttet til visse typer selskaper og virksomhet. Tilrådingene blir også diskutert i litteratur og forskning om selskapers samfunnsansvar.

En viktig forutsetning for normutviklingen har vært at tilrådingene er basert på fakta, er godt begrunnet og er offentlige. Rådet har lagt betydelig arbeid ned i å skaffe frem opplysninger om selskapsaktiviteter og sikre at opplysninger som blir gitt i tilrådingene, er riktige. Etikkrådet mener også å observere at selskaper i en del tilfeller endrer adferd for å unngå å bli utelukket fra fondet. Før en tilråding avgis, har rådet normalt ganske omfattende kontakt med selskapet som vurderes. Mange selskaper gir i løpet av prosessen informasjon om tiltak de vil sette i verk som kan gjøre at det foreliggende grunnlaget for utelukkelse faller bort. Enkelte selskaper som er utelukket fra fondet, har de siste årene stilt spørsmål om hva som skal til for at de ikke lenger skal være utelukket, mens andre som ikke er utelukket, har spurt hvordan rådet vil bedømme visse typer virksomhet uten at rådet har tatt kontakt med selskapene. Dette styrker vårt inntrykk av at selskaper lar seg påvirke av utelukkelse når disse er basert på kriterier det er bred enighet om, og vurderingene er utførlig begrunnet.

Etikkrådets dialog med selskaper har bare til hensikt å innhente informasjon for å kunne avgjøre om selskaper bør settes til observasjon eller utelukkes fra fondet. Rådet anviser derfor ikke ønskede handlinger eller løsninger på problemer overfor selskapene, men gjør oppmerksom på konkrete normbrudd som kan føre til utelukkelse fra fondet. Selskapenes muligheter for å unngå utelukkelse er avhengig av hvilket forhold som kan danne grunnlag for utelukkelse. I noen tilfeller er det selve forretningsideen som er uforenlig med retningslinjene for observasjon og utelukkelse. Den eneste muligheten disse selskapene har for å unngå utelukkelse, er å avslutte denne virksomheten. Andre selskaper kan fortsette virksomheten, men må gjennomføre tiltak slik at normbruddet opphører.

Anslagsvis 20 selskaper har endret atferd i vesentlig grad på områder Etikkrådet har

stilt spørsmålstegn ved og har hatt kontakt med selskapene om. Når 21 selskaper likevel er utelukket fra fondet på grunnlag av atferdskriteriene, kan en nærliggende konklusjon være at det ikke er så lett å påvirke selskapers atferd. Nettopp derfor er utelukkelse et nødvendig virkemiddel for fondet. Hvis fondet ikke ønsker å være forbundet med selskaper som har virksomhet karakterisert ved enkelte svært grove normbrudd, kan den eneste løsningen være å bryte forbindelsen til selskapene.

6 Forholdet mellom eierskapsutøvelse og utelukkelse

Finansdepartementet uttrykte allerede gjennom St. meld. nr. 20 (2008-2009) en ambisjon om å ha en virkemiddelkjede der eierskapsutøvelse inngår, og der utelukkelse er siste utvei dersom atferden ikke blir endret. Med et delt ansvar mellom Etikkrådet, Finansdepartementet og Norges Bank har dette vært krevende å få til. Departementet la opp til at Etikkrådet skulle legge vekt på muligheten for å påvirke selskaper, og at rådet skulle kunne legge til grunn informasjon fra bankens dialoger med enkelt-selskaper.² I praksis er det bare ett eksempel på en slik koordinering av virkemidlene, og det var før departementet uttrykte sitt ønske.

Saken gjelder barnearbeid. I 2006 avga Etikkrådet en tilrådning om å utelukke selskapet Monsanto Co. basert på undersøkelser foretatt på vegne av Etikkrådet av omfanget av barnearbeid ved produksjon av hybride bomullsfører for selskapet i India. Dette var en spesiell type barnearbeid der barnas helse var sterkt skadelidende på grunn av omfattende bruk av plantevernmidler. Etikkrådet hadde arbeidet med utredning av flere selskaper i samme sektor og hadde data som indikerte at barnearbeid var utbredt hos alle selskapene i fondet som hadde slik produksjon. Etter forslag fra Norges Bank besluttet Finansdepartementet at eierskapsutøvelse skulle prøves i en begrenset periode heller enn utelukkelse. I en ny vurdering i 2008 sa Etikkrådet at grunnlaget for utelukkelse av Monsanto i utgangspunktet var til stede, men at rådet likevel ikke anbefalte å utelukke selskapet under forutsetning av at arbeidet for å fjerne de verste former for barnearbeid førte til resultater. Banken gjennomførte gjennom flere år en dialog, ikke bare med det ene selskapet Etikkrådet allerede hadde anbefalt å utelukke, men med alle selskapene i porteføljen av en viss størrelse som hadde tilsvarende virksomhet. Samtidig fortsatte Etikkrådet å undersøke omfanget av barnearbeid i de selskapene i fondet som hadde produksjon av hybride frøsorter i India, og anbefalte å utelukke selskaper som fortsatt hadde en uakseptabelt stor andel av barnearbeid i sin leverandørkjede. Videre kontrollerte Etikkrådet med visse mellomrom om omfanget av barnearbeidet ble redusert i selskaper som var omfattet av initiativet. Det var tilfelle. Banken har nå avsluttet dette initiativet, men Etikkrådet fortsetter oppfølgingen, senest i siste dyrkingssesong.

Når det ikke finnes flere eksempler på et samvirke mellom Norges Bank og Etikkrådet, skyldes nok dette til dels at banken og rådet har arbeidet med forskjellige selskaper og problemstillinger. Banken har tolket sitt mandat slik at den bare skulle drive generell eierskapsutøvelse, og bare overfor visse typer problemstillinger. Når banken nå får et

eksplisitt ansvar for at fondet ikke skal være investert i selskaper som har virksomhet som er i strid med utelukkelseskriteriene, ligger det bedre til rette for et godt samvirke mellom utelukkelse og eierskapsutøvelse.

7 utfordringer og muligheter framover

Det finnes i verden neppe noen tilsvarende institusjon som gjør et så omfattende arbeid med å vurdere om aktivitetene til børsnoterte selskaper er etisk uakseptable, som det Etikkrådet med sitt sekretariat gjør.

En kommende utfordring for Etikkrådet er at økningen av antall selskaper i porteføljen, og særlig i framvoksende markeder, vil kreve mer ressurser for å gjennomføre informasjonsinnhenting. Økt kompetanse i sekretariatet for å forstå visse krevende markeder er også nødvendig.

Stortinget har besluttet at de materielle vilkårene for observasjon og utelukkelse fra fondet skal opprettholdes. Dette mener Etikkrådet er velbegrunnet. Videre er det besluttet at Etikkrådet skal fortsette som et uavhengig råd, i tråd med Etikkrådets anbefaling i sin høringsuttalelse om rapporten fra Strategirådet for SPU. Samtidig er oppgaven med å fatte beslutninger om observasjon og utelukkelse flyttet fra Finansdepartementet til Norges Bank. Også dette er i tråd med Etikkrådets høringsuttalelse. Det vil kunne muliggjøre at behandlingen av tilrådinger om observasjon og utelukkelse vil kunne gå vesentlig raskere enn det som til dels har vært tilfelle i det tidligere systemet, og må hilses velkommen.

Når ansvaret for utelukkelse flyttes til Norges Bank, bør det også bli lettere å få til en sammenhengende kjede av virkemidler. Det er bare avhengig av en hensiktsmessig arbeidsorganisering og ressursallokering.

Noter

- 1 http://www.unpri.org/viewer/?file=wp-content/uploads/2014_report_on_progress.pdf.
- 2 St. meld. nr. 20 (2008-2009) s 133.

Etikkrådets arbeid med menneskerettigheter

Menneskerettighetskriteriet i de etiske retningslinjene legger fast at Etikkrådet skal tilrå utelukkelse av selskaper der det er en uakseptabel risiko for at de medvirker til eller selv er ansvarlige for grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd. Det er ikke ofte at det blir påvist grove menneskerettighetsbrudd i børsnoterte selskapers egen virksomhet. Mange undersøkelser viser at de groveste bruddene ofte skjer i leverandørkjeden. For Etikkrådet blir det da viktig ikke bare å avdekke normbruddene, men også å vurdere i hvilken grad selskaper som fondet er investert i, medvirker til menneskerettighetsbruddene hos sine leverandører.

Etikkrådet har i 2014 vurdert flere selskaper som er anklaget for medvirkning til menneskerettighetsbrudd innenfor naturressursutvinning, jordbruk, matvareproduksjon og tekstilproduksjon. Det som omtales i denne meldingen, gjelder det arbeidet som er gjort på arbeidstakerrettigheter. Arbeidet har særlig vært rettet mot matvareselskaper i Asia som bruker fisk som råvare i produksjonen, og klesprodusenter som kjøper bomull, garn, stoff eller klær. Dette er industrier med lange leverandørkjeder, der normbruddene ofte skjer to eller tre ledd nedover i kjeden. Etikkrådet har så langt fokusert på de groveste normbruddene, det vil si tvangsarbeid og de verste formene for barnearbeid. I begge industriene er det særlig migrantarbeidere som blir utnyttet. De kan bli lurt inn i en arbeidssituasjon som er helt annerledes enn de er blitt forespeilet. Det er ikke uvanlig at de blir fratatt sine identitetspapirer, mangler ansettelseskontrakt, ikke får regelmessige lønnsutbetalinger og presses til å arbeide ekstremt mye overtid. Ofte er arbeidet helsefarlig, og det er restriksjoner på arbeidernes bevegelsesfrihet.

I tilfeller der så alvorlige normbrudd avdekkes, anser Etikkrådet at selskapene har et større ansvar for hele leverandørkjeden enn om normbruddene er mindre alvorlige. Dette er i tråd med FNs veiledende prinsipper som sier at selskaper har et ansvar for forhold hos underleverandørene og må bruke sin påvirkningskraft for å få til forbedringer. Prinsippene legger også fast at selskapene skal undersøke hvor i leverandørkjeden de største risikoene for alvorlige brudd ligger. Kravene om at selskaper må iverksette tiltak for å forhindre brudd, er større jo alvorligere bruddene er.

Etikkrådet støtter seg på de veiledende prinsippene i vurderingen av selskapers ansvar for menneskerettighetsbrudd i leverandørkjeden. Det er viktig at selskaper kartlegger sine underleverandører og vurderer hvor risikoen for menneskerettighetsbrudd er størst. Når slike brudd er vanlige i et land eller i en type virksomhet, mener Etikkrådet at selskaper ikke kan unndra seg ansvar ved å påberope seg mangel på informasjon eller at selskapet har en policy som pålegger selskapets leverandører å forhindre slike brudd. Selskapene må iverksette egne tiltak for å avdekke og forhindre fremtidige brudd. Etikkrådet vurderer hvordan tiltakene blir gjennomført og om de synes tilstrekkelige, og legger hovedvekt på effekten av tiltakene.

Selskaper som er dominerende kjøper hos et selskap der arbeidstakerrettigheter brytes, anses å ha et stort ansvar for å iverksette rimelige tiltak for å hindre slike brudd. Samtidig kan det heller ikke være slik at selskaper automatisk fritas for ansvar, hvis de sprer sine innkjøp på et stort antall leverandører og inngår avtaler på ad hoc basis fra leveranse til

leveranse. I tekstilnæringen synes bestepsaksisen å være at selskaper vurderer arbeidsforhold hos mulige leverandører og deres underleverandører før kontrakter inngås, at de inngår langsiktige, forutsigbare avtaler, at de kontrollerer at retningslinjer etterleves og at de samarbeider med leverandørene for å bedre arbeidsforhold over tid.

Etikkrådet har i flere saker erfart at selskaper som blir identifisert med menneskerettighetsbrudd, iverksetter tiltak for å forhindre framtidige brudd. Menneskerettighetsbrudd innebærer ofte en betydelig omdømmerisiko for selskaper og er lettere å iverksette tiltak for å unngå, enn når det gjelder for eksempel grove miljøbrudd.

Etikkrådets arbeid med menneskerettighetssaker er krevende både når det gjelder utvalg av selskaper, og vurderingen av hvor langt ut i leverandørkjeden selskapers ansvar strekker seg. Arbeidet med å kartlegge menneskerettighetsbrudd i leverandørkjeden i tekstilindustrien kommer til å fortsette i 2015 både gjennom analyser av offentlig tilgjengelig informasjon og gjennom feltundersøkelser.

Studier på miljøområdet

De siste årene har Etikkrådet bygget opp en omfattende oversikt og kompetanse på miljøområdet gjennom spesifikke sektorstudier. Disse studiene har gitt grunnlag for å tilrå utelukkelse eller observasjon av flere selskaper. En mer omfattende beskrivelse av sektorstudiene på miljøområdet finnes i årsmeldingen for 2012.

Etikkrådet har i 2014 videreført sine studier av *ulovlig hogst og annen særlig ødeleggende hogst*. Dette arbeidet går nå mot slutten. Siden arbeidet startet, har vi vurdert vel 40 selskaper i porteføljen. Norges Banks nedslag i 23 palmeoljeselskaper i 2012 reduserte behovet for ytterligere utredninger av disse selskapene. I tillegg er arbeidet med ca. 15 selskaper avsluttet. Dette er selskaper som Norges Bank i løpet av utredningen har solgt seg ut av, eller der nærmere undersøkelser viste at plantasjeselskapet ikke var knyttet til det selskapet som SPU var investert i. For enkelte selskaper mener rådet også at utviklingen av plantasjer er akseptabel, blant annet fordi den ikke går på bekostning av god skog, og fordi viktig biologisk mangfold ikke ser ut til å gå tapt. To av selskapene har bekreftet at de er i ferd med å selge plantasjevirkosomheten etter at de har mottatt utkast til tilråding om utelukkelse, hvilket betyr at rådet ikke går videre med saken. Flere selskaper er fremdeles under utredning. Rådet har så langt avgitt åtte tilråding om utelukkelse av selskaper på grunn av risikoen for alvorlig miljøskade knyttet til hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjer. Rådets arbeid med dette temaet er også nærmere redegjort for i årsmeldingen for 2013.

Etikkrådet har også sett videre på *særlig verdifulle verneområder*. Det er mange typer trusler mot verneområder, fra mineralutvinning og petroleumsutvinning til dammer og kraftverk som ved sin aktivitet og bygging av infrastruktur påvirker verneområdene. Rådet har i dette arbeidet særlig fokusert på natur som er vernet som UNESCOs verdensarvområder. Det er avgitt tre tilråding om utelukkelse på grunn av risiko for at virksomheten skader verdensarvområder. To av disse er nå offentliggjort, og gjelder SOCOs virksomhet i Virunga i DRC og NTPC sitt kullkraftprosjekt i Sundarbans, Bangladesh. Flere selskaper er fremdeles under utredning.

Rådets arbeid med *ulovlig fiske og annen særlig miljøskadelig fiskerivirkosomhet* er nærmere omtalt senere i årsmeldingen.

Etikkrådet har avsluttet de brede studiene av *svært ødeleggende damprosjekter*. Rådet vil allikevel fortsette å se på enkelt selskap innen denne kategorien. Én av utfordringene med damprosjekter er tiden. Det er ofte svært lang prosjekteringstid, ikke sjelden blir de mest kontroversielle prosjektene utsatt for omfattende endringer underveis i prosjekteringsfasen, og en del av prosjektene nektes konsesjon. Rådets arbeid blir derfor i praksis avgrenset til selve byggefasen, og det kan være krevende å framskaffe tilstrekkelig og korrekt informasjon innenfor en ofte relativt kort byggetid. Samtidig kan det være svært sammensatte problembilder, med for eksempel tvangsflytting, tvangsarbeid og miljøødeleggelser. Etikkrådet vil fortsette å se på enkelt selskap og enkeltprosjekter, samtidig som rådet ser at enkelte av prosjektene og problemstillingene trolig egner seg bedre for eierskapsutøvelse.

Etikkrådet avslutter studien av urangruver. Det var opprinnelig fem selskap rådet så

på, to av disse er nå ute av fondet. De øvrige har gruver på de fleste kontinenter og utvin-
ner uran med ulike teknologier. Det er generelt vanskelig å få relevant informasjon fra
selskapene, slik at rådet i stor grad har brukt eksterne kilder i våre studier. Det er samtidig
rapportert få alvorlige hendelser om de aktuelle selskaperes gruver de senere årene.
Rådet vil allikevel holde et øye med disse selskapene, særlig knyttet til gruver i land der
myndighetsrollen ikke er velutviklet.

Miljøskade knyttet til fiskerivirksomhet

Fiskerivirksomheten har i de siste 20-30 årene utviklet seg til å bli en global industri der store selskaper både er involvert i fangst, transport og foredling. Selskapene opererer i alle verdens hav ettersom hvor fiskeressursene finnes, og hvor det er lønnsomt å fiske. For å utnytte fiskefartøyenes kapasitet foregår det ofte en omlasting av fisk til havs fra fiskebåtene til egne lastefartøy (*reefer* eller *fish carrier*) som bringer fisken til land, ofte til andre verdensdeler enn der fisket har foregått. På den måten kan fangstbåtene drive et tilnærmet kontinuerlig fiske, bare avbrutt av reparasjoner og vedlikehold. Mye tyder på at en del av fisken som omlastes, aldri rapporteres til myndigheter. Omlasting gjør det også vanskeligere å spore hvor fisken kommer fra fordi et lastefartøy ofte vil kunne ta imot fisk fra flere fiskefartøy. Dermed øker risikoen for at kvotene blir overfisket, og at bestander som ikke er regulert, dermed blir kraftig redusert eller utryddet.

Etikkrådet besluttet i 2011 å kartlegge fiskeriselskaper i SPU. Hensikten var å identifisere selskaper der det var en risiko for at selskapene var delaktig i særlig miljøskadelig fiske. Fiskerivirksomhet omfatter i denne sammenhengen hele verdikjeden fra fangst og transport til kjøp, salg og videreforedling av fisk. Konkret omfatter dette selskaper som eier fiskefartøy eller fartøy som omlaster og transporterer fisk fra fiskefelt til havn, havneselskaper og kjøpere av fisk, for eksempel foredlingsbedrifter. Rådet identifiserte i første omgang rundt 10 selskaper for nærmere undersøkelser. Disse selskapene driver med fangst, kjøp og/eller foredling av fisk. Så langt er et av disse, China Ocean Resources, anbefalt utelukket som vist i denne årsmeldingen. Norge Bank har siden tilrådingen ble avgitt, solgt seg ut av selskapet uten at det er fattet en offisiell beslutning om å utelukke selskapet.

Særlig miljøskadelig fiske – hva rådet legger vekt på

Hvorvidt fisket fører til alvorlig miljøskade, er en sammensatt problemstilling der mange forhold spiller inn: Hvilke arter som fiskes, hvor mye som fiskes, hvordan det fiskes, hvor det fiskes og hvordan fiskeressursene forvaltes. Det er ingen tvil om at visse typer fiske og fiskemetoder kan føre til alvorlige miljøskader. Rådet har i første omgang valgt å legge vekt på deltakelse i ulovlig, uregulert og urapportert fiske (UUU-fiske) og fangst på globalt truede arter. Også andre former for særlig miljøskadelig fiskerivirksomhet, for eksempel overfiske av bestander, vil kunne vurderes som grunnlag for utelukkelse.

UUU-fisket er en vesentlig årsak til overfiske og en av de største truslene mot verdens fiskebestander og marine økosystemer. UUU-fiske er definert i FNs matvareorganisasjon (FAO) *Plan of Action to Deter, Prevent and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* og er et internasjonalt innarbeidet begrep som i korthet betyr:¹

- Ulovlig fiske: fiske i strid med nasjonale lover, internasjonale forpliktelser og vedtatte regler.
- Urapportert fiske: fiskeaktiviteter som ikke er rapportert, eller er feilrapportert til relevant myndighet eller forvaltningsorganisasjon.
- Uregulert fiske: fiskeaktiviteter i områder eller på fiskebestander som ikke er regulert eller er underlagt forvaltningsansvar.

UUU-fisket er et globalt problem, og omfanget er betydelig. Det er særlig det kommersielle urapporterte og uregulerte fisket som svekker muligheten for en bærekraftig forvaltning

av fiskeressursene. Uregulert fiske behøver ikke å være ulovlig (for eksempel i områder der det ikke finnes noe forvaltningsregime), men kan føre til en overbeskatning av bestander og hindre oppbygging av fiskebestander og økosystemer. UUU-fiske forekommer særlig i land og regioner med svak styring og der stater ikke oppfyller sine internasjonale forpliktelser. Særlig i fattige lands kystområder kan dette fisket ha store sosiale konsekvenser når reduksjonen i fiskeressurser svekker livsgrunnlaget til lokalbefolkningen.

Det er et betydelig nasjonalt og internasjonale engasjementet for å bekjempe UUU-fiske, både gjennom ulike FN-organisasjoner blant annet FNs miljøprogram (UNEP) og FNs matvareorganisasjon (FAO) og dets *Committee on Fisheries* (COFI), EU og internasjonal fiskeriforvaltning.

Rådet er kommet frem til at dersom det kan godtgjøres at et selskap i SPU er delaktig i ulovlig og urapportert fiskerivirksomhet, kan dette i seg selv være grunnlag for utelukkelse. Hvorvidt et uregulert fiske vil gi grunnlag for utelukkelse, avhenger blant annet av om selskapet bidrar til å hindre en bærekraftig forvaltning av en bestand eller om det for eksempel ved bruk av bekvemmelighetsflagg unndrar seg krav som gjelder for andre fiskeriselskaper. I alle tilfeller av UUU-fiske vil rådet vektlegge om normbruddene er grove eller systematiske.

Når det gjelder globalt truede arter, baserer rådet seg i stor grad på *the International Union for the Conservation of Nature's* (IUCN) vurderinger. IUCN er en internasjonalt anerkjent organisasjon som har som formål å bevare natur og biologisk mangfold. IUCN gjør vurderinger av bestandsutviklingen for en rekke av verdens arter og utarbeider en liste over truede arter i verden. Dersom et selskap driver systematisk fangst av sårbare og truede arter, vil det kunne gi grunnlag for utelukkelse.

Enkelte selskaper ønsker ikke å gi informasjon til rådet, og da vil grunnlaget for å vurdere selskapet ofte være begrenset. I slike tilfeller vil rådet legge vekt på risikoen for at selskapet gjennom sin fiskerivirksomhet medvirker til alvorlig miljøskade. Rådet finner at risikoen forsterkes av manglende gjennomsiktighet i selskapers virksomhet.

Metoder

Fiskerivirksomhet er en lite gjennomsiktig bransje, og det kreves grundige undersøkelser og god fagkunnskap for å finne fram til fartøy et selskap eier, eller hvor det har kjøpt fisk. Hyppig omregistrering av båter, flaggskifte og kompliserte selskapsstrukturer vanskeliggjør undersøkelser. Enkelte ganger kan man få mistanke om at selskaper gjør slike endringer i den hensikt å vanskeliggjøre sporing av fiskeriaktiviteten. For det enkelte selskapet kan fiske uten tillatelse eller unnlattelse av rapportering bidra til å senke kostnadene og dermed øke lønnsomheten i selskapet.

Å dokumentere at selskaper driver UUU-fiske er mulig når fartøyenes identitet er kjent, og når de kan spores ved hjelp av båtens *Automatic Identification System* (AIS). AIS er et automatisk sporingsystem som blir brukt av fartøy og sjøtrafikksentraler for å identifisere og lokalisere fartøy. Det er et satellittbasert system som gir informasjon om posisjon, retning og fart for et fartøy over tid og i sann tid. Spøringsdata gir både informasjon om hvor båten befinner seg, og dens bevegelser. Bevegelsesmønsteret indikerer om fartøyet fisker eller driver med omlasting eller bare seiler gjennom et havområde.

Regionale forvaltningsorganisasjoner (*Regional Fisheries Management Organizations*

- RFMOer) har ansvaret for forvaltning av vandrende fiskebestander på det åpne hav. Stater med fiskeriinteresser i området er medlemmer av RFMOer. Disse har myndighet til å regulere fisket innenfor sitt forvaltningsområde og er også forpliktet til å opprette og vedlikeholde et register over de fiskefartøyene som er godkjent for fiske i konvensjonsområdet. Sekretariatene i RFMOene har en database over godkjente fiskefartøy som hvert medlemsland har meldt inn til RFMOen. Databasen er et kontrollverktøy for å sikre at alle fiskebåtene driver lovlig fiske i konvensjonsområdet. Databasen er offentlig tilgjengelig, og dette gjør det mulig også for utenforstående å kontrollere om et fiskefartøy driver lovlig fiske i konvensjonsområdet, dersom fartøyenes identitet er kjent.

Selskapene er i varierende grad villig til å gi informasjon om eget fiske eller kjøp av fisk. Hvis selskaper ikke bidrar med informasjon, gjør rådet egne undersøkelser blant annet ved hjelp av konsulenter. Dette kan være et tid- og ressurskrevende arbeid ettersom tilgangen til informasjon om fartøy og fangster kan være begrenset.

Erfaringer

Arbeidet har vist at selskaper som kjøper fisk og sjømat, har god oversikt over sine innkjøp. Flere av de selskapene som rådet har vurdert, har detaljerte data for hvert enkelt kjøp, herunder hvilke båter som har fisket, hvor fangstene er tatt, hvor og på hvilke båter fangsten er omlastet og hvor den er landet. Dette inngår som regel som en del av kvalitetskontrollen i selskapet. Det betyr med andre ord at dataene finnes, og at selskapet også kan bruke dem til å kontrollere og sette i verk tiltak mot å bli involvert i UUU-fiske dersom dette har prioritet.

Rådet har vært i dialog med flere sjømat-selskaper der UUU-fiske har vært et problem i leverandørkjeden. Et av disse fikk tilsendt utkast til tilråding om utelukkelse fordi rådet mente at selskapet kjøpte fisk fra båter som systematisk drev med omfattende ulovlig og urapportert fiske, i tillegg til at selskapet selv eide båter som var blitt bøtelagt for ulovlig fiske. I ca. et år har rådet hatt en omfattende dialog med selskapet. Selskapet har i løpet av den tiden innført nye systemer og kontroller for å hindre innkjøp av UUU-fisk. Selskapet har også økt antall ansatte som arbeider med kontroll av fangster. De kontrollerer bl.a. at informasjonen fra fartøyene er korrekt, og følger opp uklarheter med underleverandørene. Selskapet krever nå også at omlasting til havs må dokumenteres av en godkjent observatør på omlastingsfartøyet. Rådet fulgte dette opp ved å gjennomgå de nyeste fangst- og innkjøpsdata for selskapet. Det ble ikke funnet vesentlig feil og mangler i innkjøpene hvilket tyder på at tiltakene har hatt effekt. Grunnlaget for å utelukke selskapet var derfor ikke lenger til stede. Dette viser at det er mulig å påvirke selskaper til å gjøre endringer raskt og i riktig retning når dialogen er konkret og basert på fakta.

Få investorer ser ut til å adressere miljøskadelig fiske, men flere burde gjøre det. UUU-fiske er et stort problem ikke bare for miljøet, men også for verdens matvaresikkerhet. For det enkelte selskap kan det innebærer å være ansvarlig for eller medvirke til en kriminell handling. Det er viktig at investorer etterspør informasjon fra selskapene ikke bare om policy og strategier, men om hvilke konkrete tiltak selskapene gjennomfører for å unngå å bidra til UUU-fiske.

Noter

1 Se <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.HTM> for en fullstendig definisjon av UUU-fiske.

Etikkrådets arbeid med korrupsjonssaker

En del av Etikkrådets mandat er å tilråde selskaper for observasjon eller utelukkelse fra SPUs portefølje dersom det er en uakseptabel risiko for at selskapene er involvert i grov korrupsjon.

Gjennom en ekstern overvåking av SPUs portefølje mottar Etikkrådet jevnlig informasjon om korrupsjonshandlinger som involverer selskaper som SPU er investert i. Sett i sammenheng med at fondet eier aksjer og obligasjoner i mer enn 9 000 selskaper i totalt 82 land, er antall korrupsjonshendelser som rådet får informasjon om via denne overvåkingen, forholdsvis lav. Dette har sannsynligvis sammenheng med at korrupsjon er vanskelig å oppdage, særlig i lite transparente land hvor også korrupsjon er antatt å være utbredt.

I 2013 startet Etikkrådet arbeidet med en mer systematisk gjennomgang av land- og sektorer for å identifisere selskaper som er involvert i korrupsjon. Rådet tar her utgangspunkt i land og sektorer hvor risikoen for korrupsjon ifølge internasjonale indekser antas å være særlig høy. De studiene som Etikkrådet så langt har gjort og delvis fortsatt holder på med, omhandler selskaper med virksomhet innenfor bygg- og anleggsbransjen, olje- og gass-sektoren, og forsvarsindustrien. Denne tilnærmingen gir ikke bare et godt utgangspunkt for å identifisere korrupsjonssaker, men den gir også god bakgrunnskunnskap om bransjepraksis i ulike land hvilket er nyttig når man skal vurdere hvilke selskaper som er de verste.

I enkeltsaker vurderer rådet først om det foreligger informasjon som peker i retning av at et selskap har begått handlinger som utgjør grov korrupsjon. Dette kan være anklager om korrupsjon som er fremmet i pressen og i rapporter fra troverdige organisasjoner, eller det kan være informasjon om formell etterforskning og at korrupsjonsanklager mot et selskap er rettskraftig avgjort i domstolene. Det siste vil sjelden være tilfelle i de sakene Etikkrådet ser på i og med at korrupsjon skjer i det skjulte, og når det først oppdages, så tar det ofte lang tid før en formell etterforskning er avsluttet og endelig dom er avsagt. Etikkrådet bruker mange ulike kilder til informasjonsinnhenting. I første runde brukes nyhetsoppslag og publiserte rapporter fra eksperter og ulike organisasjoner. Når vi har informasjon om at et selskap er anklaget for grov korrupsjon, gjør Etikkrådet grundige undersøkelser av samtlige anklager, blant annet ved å kontakte relevante offentlige organer og eksperter, og ved bruk av konsulenter. Konsulentundersøkelser kan omfatte samtaler med ansatte i selskapet, tidligere ansatte, samtaler med journalister som har fulgt saker tett, og relevante organer i det landet anklagene er framsatt. Konsulentene Etikkrådet bruker, er spesialister innen sitt fagfelt og har et bredt nettverk i ulike bransjer og land.

I den konkrete vurderingen av hva som utgjør «grov korrupsjon», legger rådet vekt på beløpenes størrelse, og om det er gjentatte anklager mot selskapet som kan tyde på en systematikk i selskapets bruk av korrupsjon. Deretter vurderer rådet om det foreligger en uakseptabel risiko for at bruken av grov korrupsjon kommer til å fortsette. Begge disse vilkårene må være oppfylt for at rådet skal tilråde utelukkelse av et selskap under korrupsjonskriteriet.

Hva rådet legger vekt på

I og med at Etikkrådet er framoverskuende, blir vurderingen av den framtidige risikoen for korrupsjon avgjørende for beslutningen av om et selskap bør anbefales utelukket fra fondet eller ikke. Sentralt i denne vurderingen står de interne tiltakene et selskap har gjort for å forhindre korrupsjon. Disse tiltakene er sammenfattet i selskapets anti-korrupsjonsprogram, som ofte utgjør en viktig del av det interne etterlevelsessystemet.¹ Hensikten med et selskaps anti-korrupsjonsprogram er å forhindre, oppdage og sanksjonere brudd på interne og eksterne lover og regler. Det interne anti-korrupsjonsprogrammet kan derfor si noe om risikoen for at regelstridige handlinger vil fortsette i fremtiden.

Etikkrådet har ikke etablert noen generell standard for hvordan et anti-korrupsjonsprogram bør være for at et selskap skal unngå å bli anbefalt utelukket fra fondet. Dette skyldes at SPU har aksjer og obligasjoner i svært mange selskaper av ulik størrelse og med ulikt forretningsområde, og selskapene opererer i mange ulike land. En felles standard for alle anses ikke hensiktsmessig fordi dette vil kunne ramme de enkelte selskapene ulikt. Etikkrådet gjør konkrete vurderinger av om anti-korrupsjonsprosedyrene i et bestemt selskap er tilstrekkelige for å forhindre framtidige brudd i virksomheten.

På bakgrunn av de stadig fremvoksende internasjonale standardene for anti-korrupsjon i selskaper kan det imidlertid utledes noen hovedprinsipper for hvilke grep et selskap bør ta for å etablere og implementere et robust anti-korrupsjonsprogram. Hovedtrekkene i internasjonale normer for selskapers anti-korrupsjonssystemer er at selskapet utviser en forretningsetikk som innebærer nulltoleranse for korrupsjon, og at det gjør en målrettet risikokartlegging- og vurdering for på best mulig måte å forhindre framtidige regelbrudd.

En grundig kartlegging og vurdering av korrupsjonsrisiko i selskapet er helt nødvendig for etableringen og implementeringen av solide anti-korrupsjonssystemer. Viktige risikofaktorer som må vurderes, er selskapets størrelse, lokale og regionale forhold, og sektoren som selskapet opererer i. Det er et minstekrav at selskapet har solide forebyggende prosedyrer der selskapet er mest eksponert for risiko. I store selskaper bør risikokartlegging- og vurdering av tiltak gjøres jevnlig, og spesielt utsatte deler av virksomheten bør følges opp kontinuerlig. Risikokartleggingen omfatter også utformingen av selskapets interne rutiner, opplæring av ansatte og vurdering av tredjeparter (*due-diligence*).

Hva gjelder selskapets forretningsetikk, er den ofte gjenspeilet i selskapets interne retningslinjer, typisk i en *Code of Conduct*. Her kommuniserer ledelsen selskapets holdninger og normer for anti-korrupsjon til sine ansatte og til eksterne parter. Her synliggjør selskapet den etiske kulturen i selskapet - sin «*tone from the top*». For å sikre implementering av normene kreves opplæring av alle ansatte og ofte også særskilt opplæring av ledere og andre som er spesielt eksponert for korrupsjonsrisiko. Det må etableres en entydig framgangsmåte for rapportering av brudd, og det må synliggjøres for alle hvilke reaksjoner som ilegges enkeltpersoner som begår brudd på de interne retningslinjene.

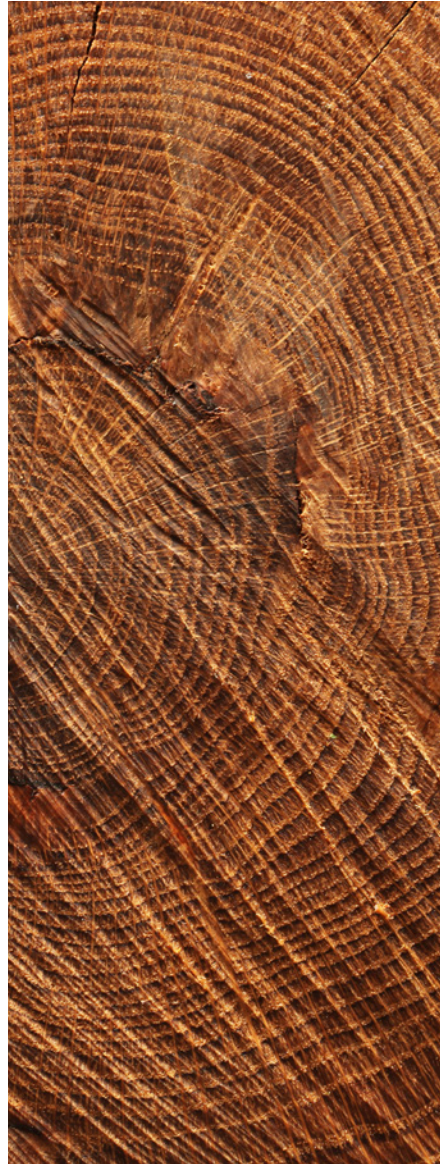
Det bør opprettes en varslingskanal hvor alle ansatte kan varsle anonymt om mulige brudd uten å risikere sanksjoner. Avvik må loggføres, rapporteres og håndteres. Anti-korrupsjonsprosedyrene bør overvåkes av et uavhengig organ og evalueres og forbedres

jevnlig basert på blant annet intern erfaring samt eksterne forhold som nye lover og regler.²

Mange selskaper har i dag etablert interne anti-korrupsjonsprosedyrer for sin virksomhet. I vurderingen av fremtidig risiko for korrupsjon legger Etikkrådet imidlertid avgjørende vekt på hvordan prosedyrene implementeres i selskapets virksomhet, hvordan de overvåkes, og hvordan de videreutvikles og forbedres. Det enkelte selskapet må sannsynliggjøre at tiltakene er tilstrekkelige for å forhindre at selskapet og dets representanter involveres i fremtidig korrupsjon.

Noter

- 1 Med etterlevelsessystem menes det samme som *compliance*-system.
- 2 Det finnes gode retningslinjer for hvordan utarbeide og implementere anti-korrupsjonsprogrammer i selskaper i blant annet FNs anti-korrupsjonsportal TRACK (*Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge*), tilgjengelig på <http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx>, Global Compact: *A guide for anti-corruption risk-assessment* (2013), tilgjengelig på <https://www.unglobalcompact.org/resources/411>, og OECD's *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance* (2010), tilgjengelig på <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf>. Transparency International (TI) har i *Business Principles for Countering Bribery* listet opp en rekke generelle anbefalinger for hvor man kan begynne i arbeidet med å etablere etterlevelsessystemer. Anbefalingene kan også brukes som en bench-mark mot allerede eksisterende systemer. TIs anbefalinger ble først lansert i 2003, og revidert i 2009 og sist i 2013. Anbefalingene er tilgjengelig på http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countering_bribery. Videre er generelle prinsipper for anti-korrupsjon nedfelt i *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>. *UK Bribery Act* og *Foreign Corruption Prevention Act (FCPA)* har også vært retningsgivende for internasjonale standarder hva gjelder korrupsjonsforebygging i selskaper. I 2011 publiserte det britiske Justisdepartementet en veiledning for hvordan selskaper bør innrette seg for å unngå straffansvar etter UK Bribery Act. Veiledningen er tilgjengelig på <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. I 2012 publiserte det amerikanske Justisdepartementet (DoJ) og US Securities and Exchange Commission (SEC) en veiledning for hvordan selskaper bør innrette seg for å unngå straffansvar etter FCPA, kalt *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*, tilgjengelig på <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/guide.pdf>. Denne veiledningen viser også til andre relevante retningslinjer, som *Business Ethics: A Manual for Managing a Responsible Business Enterprise in Emerging Market Economies*, utgitt av Department of Commerce, International Trade Administration, tilgjengelig på http://ita.doc.gov/goodgovernance/business_ethics/manual.asp. Andre relevante kilder for internasjonale standarder for anti-korrupsjon er The United Nations Global Compact (*The Ten Principles*), Asia-Pacific Economic Council (*Anti-Corruption Code of Conduct for Business*), International Chamber of Commerce (*ICC Rules on Combating Corruption*), the World Bank (*Integrity Compliance Guidelines*), og The World Economic Forum (*Partnering Against Corruption-Principles for Countering Bribery*). Se for øvrig også ØKOKRIM-sjef Trond Eirik Schea i «Selskapsstyring og antikorrupsjon», 2014, tilgjengelig på <http://nordiskjurist.org/wp-content/uploads/2014/07/referent24.pdf>.



Tilrådninger og brev om utelukkelse og observasjon

Til Finansdepartementet

1. april 2010

Tilråkning om utelukkelse av selskapene Repsol YPF og Reliance Industries Ltd.

Innhold

1 Innledning	41
2 Kilder	42
3 Hva rådet har tatt stilling til	43
4 Kort om Repsol YPF og Reliance Industries og blokk 39	44
4.1 Om fellesforetaket	44
4.2 Blokk 39	44
5 Urfolk i frivillig isolasjon i blokk 39	46
5.1 Konsekvenser av kontakt	46
5.2 Spørsmålet om hvorvidt det finnes ukontaktede urfolk i blokk 39	48
5.2.1 Antropologiske undersøkelser	49
5.2.2 Andre observasjoner av ukontaktede urfolk	52
5.2.3 Miljøkonsekvensvurderinger for blokkene 39 og 67	53
5.2.4 Oppfatningene om ukontaktede urfolk hos myndighetene i Peru	54
5.2.5 Ombudsmannen - Defensoría del Pueblo	55
5.2.6 Rettslige avgjørelser	55
5.2.7 Den Inter-amerikanske menneskerettighetskommisjonen (IAHRC)	57
5.2.8 Nærheten til reservatet for isolerte urfolk i Ecuador	57
5.3 Oppgavene til den multisektorielle kommisjon i Peru	59
5.4 Annen informasjon av relevans for Etikkrådets vurdering	60
6 Etikkrådets kontakt med selskapene	62
7 Rådets vurdering	64
8 Tilråkning	68

1 Innledning

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (SPU) har vurdert om SPUs investeringer i det spanske selskapet Repsol YPF og det indiske selskapet Reliance Industries Limited innebærer en risiko for medvirkning til alvorlige eller systematiske menneskerettighetsbrudd i strid med fondets etiske retningslinjer. Repsol og Reliance Industries er partnere i et fellesforetak som driver oljeleting i blokk 39 i den peruanske delen av Amazonas. Repsol er operatør i fellesforetaket.

Per 30. september 2010 eide SPU aksjer i Repsol med en markedsverdi på NOK 2, 962 milliarder. SPUs aksjepost i Reliance Industries hadde en markedsverdi på NOK 775,7 millioner.

Blokk 39 ligger i et område som hevdes å overlape med leveområdet til urfolk som lever i frivillig isolasjon. Disse folkene, også kalt ukontaktede urfolk, er ekstremt sårbare for enhver form for kontakt med utenforstående, fordi de ikke har noe immunsystem mot vanlige infeksjoner eller virus, som forkjølelse, diaré eller vannkopper. Kontakt med utenforstående vil uavvendelig føre til introduksjon av slike sykdommer. Det er ingen vitenskapelig uenighet om de fatale konsekvensene dette vil medføre. Fra tidligere tilfeller der urfolk i frivillig isolasjon er blitt kontaktet, vet man at fra en tredjedel til halvparten av en stamme mest sannsynlig vil dø i løpet av de første fem årene etter kontakt, og i verste fall vil hele stammen bli utslettet.

Spørsmålet om det finnes ukontaktede urfolk i blokk 39, er omstridt, men indikasjoner på deres eksistens har vært kjent lenge. Urfolksorganisasjoner har foretatt antropologiske studier som gjør rede for rundt 70 observasjoner av ukontaktede urfolk i området i løpet av en tidsperiode på 50-60 år. Ulike rettsavgjørelser har fastslått at bevisene for deres eksistens ikke er sikre nok til at oljevirkksomheten i blokken kan stoppes. Energi- og gruvdepartementet i Peru støtter seg på rettsavgjørelsene, men krever samtidig at selskapene har beredskapsplaner i tilfellet isolerte urfolk finnes i blokken. Repsol og Reliance finner det ikke sannsynlig at det eksisterer ukontaktede urfolk i blokken. Ombudsmannen i Peru har bedt om at det gjøres undersøkelser med sikte på å klarlegge om ukontaktede urfolk er til stede i området, men dette er ikke blitt gjort. Rådet har merket seg at ingen aktører avviser at det kan være ukontaktede urfolk i blokk 39. Usikkerheten om disse urfolkenes eksistens skyldes nettopp mangelen på uavhengige, grundige og vitenskapelige undersøkelser. Rådet konstaterer at verken myndighetene eller selskapene har tatt initiativ til å få gjennomført slike undersøkelser.

Rådet finner at blokkens lokalisering mot grensen til Ecuador er viktig. Ecuador har etablert et reservat for ukontaktede urfolk i et område som strekker seg helt til grensen mot Peru og blokk 39. Det har senest i august i år vært gjort observasjoner av ukontaktede urfolk ikke langt fra grensen til Peru. Der er ingen tvil om at isolerte urfolksgrupper krysser reservatgrensene i Ecuador. Ettersom grensen mot Peru ikke er en fysisk barriere, og disse urfolkene er nomader, er det sannsynlig at urfolksgrupper også kan krysse grensen mot Peru.

Ut i fra en samlet vurdering av tilgjengelig informasjon konkluderer rådet med at det er en sannsynlighet for at det finnes urfolk som lever i frivillig isolasjon i blokk 39.

Hovedprinsippet ved beskyttelsen av urfolk i frivillig isolasjon er å unngå all kontakt,

hvilket innebærer at disse urfolksgruppene må beskyttes mot at utenforstående tar seg inn på deres leveområder. Dette prinsippet ligger til grunn for myndighetens behandling av ukontaktede urfolk i Brasil og Ecuador, og det er også vektlagt i det peruanske Helsedepartementets retningslinjer for beskyttelse av ukontaktede urfolk. I lys av de fatale og langsiktige, negative konsekvensene som enhver kontakt med utenforstående vil medføre, vil det å forårsake slik kontakt, etter rådets oppfatning, kunne utgjøre alvorlige menneskerettighetsbrudd.

Rådet mener at det ikke kan være tvil om at leteaktiviteten som Repsol og Reliance Industries gjennomfører i blokk 39 øker risikoen for at de ukontaktede urfolkene som måtte være til stede i blokken, vil komme i kontakt med utenforstående. Rådet legger vekt på at spesielt letevirksomheten synes å innebære en høy risiko for disse urfolksgruppene fordi store mannskaper fra selskapene forflytter seg over store områder i blokken.

Repsols egne konsekvensanalyser viser at selskapet kjenner til at ukontaktede urfolk kan holde til i området. Begge selskapene anser imidlertid at sannsynligheten for dette er ekstremt liten, og viser i den sammenheng blant annet til en avgjørelse i Perus høyesterett, som tok stilling til om oljeletingen i blokk 39 og 67 kunne sies å utgjøre en umiddelbar trussel mot urfolkens menneskerettigheter. Domstolen konkluderte med at det ikke fantes tilstrekkelige bevis for deres eksistens og derfor heller ingen umiddelbar trussel, noe som ville være en forutsetning for å forby aktivitet i området.

Selskapene hevder videre at fellesforetakets beredskapsplan, som er godkjent av myndighetene, vil forhindre menneskerettighetsbrudd. Etter Etikkrådets oppfatning vil imidlertid beredskapsplanen neppe være tilstrekkelig til å unngå kontakt, ettersom det er selve tilstedeværelsen av personell som utgjør den største trusselen mot urfolkene. Beredskapsplanen dreier seg først og fremst om hva man skal gjøre hvis kontakt oppstår. Etter rådets oppfatning synes det å være tilnærmet umulig å kombinere hensynet til isolerte urfolks liv og helse med oljeleting når dette foregår innenfor disse urfolkens leveområder.

Leteaktiviteten i blokk 39 er pågående. Ut i fra det materialet som rådet har hatt tilgang til, har det ikke vært mulig å fastslå sikkert om det har vært kontakt mellom selskapets arbeidere og ukontaktede urfolk. Om slik kontakt oppstår, vil ikke konsekvensene være synlige før flere år framover i tid. Ettersom skadene da vil kunne være svært alvorlige, anser rådet at et fortsatt eierskap i Repsol og Reliance Industries vil innebære en uakseptabel risiko for medvirkning til grove brudd på menneskerettigheter. Rådet tilrår derfor at disse selskapene utelukkes fra Statens Pensjonsfond utland.

2 Kilder

Rådets rapport er basert på en rekke kilder som omfatter studier og undersøkelser vedrørende urfolk som lever i frivillig isolasjon i Napo-Tigre området, informasjon fra selskapene selv, inklusive miljøkonsekvensvurderinger, rettsdokumenter og dokumenter fra ulike myndigheter i Peru og vurderinger og analyser fra Ombudsmannen i Peru. I tillegg har rådet dratt nytte av kommunikasjon med en rekke internasjonale organisasjoner, herunder den Inter-amerikanske menneskerettighetskommisjonen, det brasilianske indianerdirektoratet

(FUNAI), FNs høykommissær for menneskerettigheter og ILO, samt antropologer og frivillige organisasjoner som har arbeidet med dette temaet over mange år.

Rådet har underveis i utredningen også hatt møter med Repsol om saken. Kildene fremgår av fotnotene i tilrådingen, bortsett fra når enkelte personer har bedt om at deres identitet holdes skjult.

3 Hva rådet har tatt stilling til

Etikkrådet besluttet i møte den 14. april 2008 å vurdere hvorvidt oljeselskapers virksomhet i Amazonas i områder der urfolk lever i frivillig isolasjon er i strid med de etiske retningslinjene. Flere organisasjoner, blant annet det norske Regnskogsfondet, har tatt opp denne problemstillingen og bedt om at fondet utelukker selskaper som opererer innenfor isolerte urfolks leveområder.

Repsol YPF og Reliance Industries Ltd. inngår i et fellesforetak som driver leteaktivitet etter olje i blokk 39 i Peru. Blokk 39 ligger i den nordvestre delen av peruansk Amazonas mot grensen til Ecuador. Blokken hevdes å overlape med leveområdene til urfolk som lever i frivillig isolasjon. ConocoPhillips Company var frem til 31.12.2010 deltaker i konsortiet. Selskapet informerte rådet i oktober 2010 om at det hadde solgt sin andel i blokken, og det er derfor ikke inkludert i denne tilrådingen. Rådet er ikke kjent med hvilket selskap som har kjøpt seg inn i blokken.

Rådet har vurdert risikoen for at selskapene medvirker til pågående og fremtidige menneskerettighetsbrudd. I tidligere vurderinger av om selskaper medvirker til grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd,¹ har rådet lagt vekt på at det må være en synlig sammenheng mellom selskapets virksomhet og normbruddene. Videre må selskapet aktivt ha medvirket til normbruddene, eller hatt kunnskap om normbruddene, men unnlatt å søke å forhindre dem. Ettersom de etiske retningslinjene er fremoverskuende, må normbruddene enten pågå, eller det må være en uakseptabel risiko for at normbrudd vil skje i fremtiden. Selskapenes tidligere atferd vil kunne gi en indikasjon på fremtidige handlingsmønstre.

Rådet har ikke tatt stilling til miljøkonsekvensene av selskapenes virksomhet i regnskogen.

Rådet er kjent med at letingen etter olje og gass i den peruanske delen av Amazonas har økt betydelig de siste årene. Mer enn 60 letekonsepsjoner dekker nå ca 490 000 km² eller over 70 prosent av dette området.² Flere av disse overlapper med naturreservater som opprinnelig ble etablert for å verne om biologisk mangfold. I denne delen av Peru finnes det ennå store, veiløse områder med intakt tropisk regnskog, preget av et unikt artsmangfold både når det gjelder plante- og dyreliv. Den vestlige delen av Amazonas-bassenget regnes for å være blant verdens aller rikeste biologiske områder og vil kunne ha muligheter for å motstå fremtidige klimaendringer.³ Økt kommersiell ressursutnyttelse i regnskogen vil erfaringsmessig føre til økt fragmentering og til at regnskogen som økosystem blir skadet eller forsvinner. Rådet har imidlertid ikke vurdert hvilke effekter selskapenes letevirsomhet eller fremtidig oljeproduksjon vil kunne ha for bevaring av regnskogen eller for miljøet for øvrig.

4 Kort om Repsol YPF og Reliance Industries og blokk 39

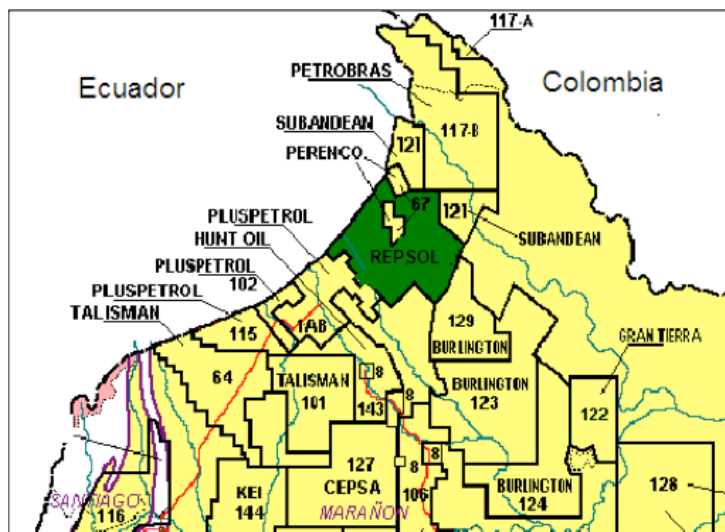
4.1 OM FELLESCORETAKET

Det spanske selskapet Repsol YPF⁴ og indiske Reliance Industries Ltd.⁵ er som nevnt, partnere i et fellesforetak (*joint venture*) som har konsesjon for leting etter olje og gass i blokk 39, med Repsol som operatør. Repsol har siden midten av 1990 årene hatt lettevirksomhet i denne blokken og ble tildelt 55 prosent av letekonsesjonen i 2001.⁶ Reliance Exploration and Production DMCC som er et datterselskap av indiske Reliance Industries Limited, har en eierandel på 10 prosent.⁷ ConocoPhillips solgte sin 35 prosent andel i blokken høsten 2010 og gikk ut av fellesforetaket 1. januar 2011.

Fellesforetaket har inngått kontrakt med det statlige oljeselskapet i Peru, PeruPetro S.A., med en varighet på 30 år for olje og 40 år for gass. Letefasen strekker seg over 13 år, til 2013. Gjennom kontrakten er selskapene bundet til å gjennomføre et arbeidsprogram som legger føringer på blant annet omfanget av seismikkskyting og prøveboringer. Fellesforetaket er regulert gjennom en *joint operation agreement*, slik det er vanlig i *joint ventures*. Fellesforetaket er kontrollert og autorisert av en styringskomite (*operating committee*) der hver partner har tre representanter. Vedtak krever tilslutning fra to parter og fra 65 prosent av eierandelene, med unntak for aktiviteter som er nødvendige for å oppfylle forpliktelsene i arbeidsprogrammet.⁸

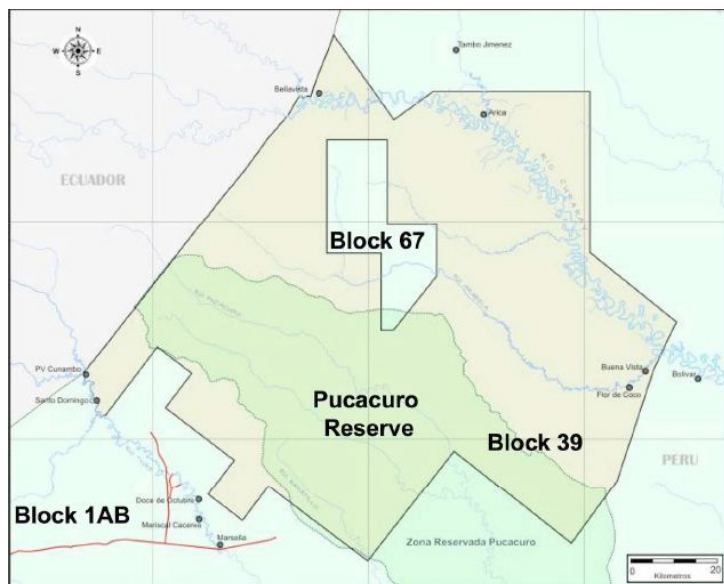
4.2 BLOKK 39

Blokk 39 dekker et areal på 8 868 km² og er antatt å være et av de områdene i verden med rikest biologisk mangfold. Det er funnet en rekke truede arter innenfor konsesjonsområdet.⁹ Blokken overlapper med en vesentlig del av det såkalte Pucacuro-reservatet. Dette naturreservatet ble opprettet i 2005 og utgjør 40 prosent av blokkens areal.¹⁰ Blokken ligger i et utilgjengelig område og kan bare nås via elvetransport eller helikopter.



Figur 1: Beliggenhet blokk 39 11

En isolert del av blokk 67 ligger innenfor blokk 39. Perenco er et britisk-fransk leteselskap (se figur 2),¹² som tok over operatøransvaret i blokk 67 gjennom oppkjøpet av Barrett Resources i 2008. På grunn av blokkens beliggenhet innenfor blokk 39 finner rådet det relevant å inkludere informasjon om blokk 67 i denne tilrådningsen.



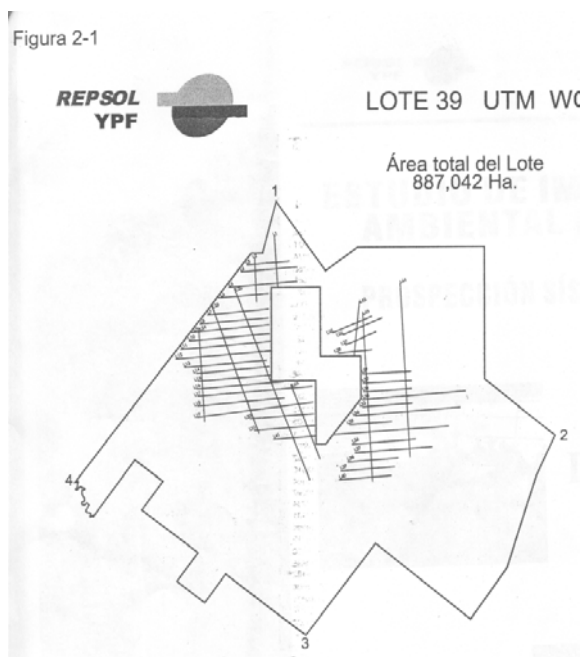
Figur 2: Blokk 39 med Pucacuro-reservatet og blokk 67¹³

Aktiviteter i blokk 39

Fellesforetaket gjennomfører seismiske undersøkelser og prøveboringer i blokk 39.

Repsols miljøkonsekvensvurderinger for leting og prøveboring ble begge godkjent av myndighetene i november 2007. Ifølge disse rapportene skulle det ryddes 45 linjer for skyting av seismikk på til sammen 1 000 km, se figur 3. Linjene har en bredde på ca 1,5 m.¹⁴ I tillegg skulle det anlegges 250 helikopterlandingsplasser, 1250 slippsteder, 250 leirområder for arbeiderne og annen infrastruktur tilknyttet dette. Det ble oppgitt at 475 personer skulle jobbe på prosjektet som var stipulert til å pågå i 10 måneder. Det skulle dessuten gjennomføres 12 prøveboringer. Repsol har opplyst at det faktiske omfanget ble redusert, og at det ble registrert 590 km linjer og to prøvebrønner, hvorav boring kun har skjedd i én.¹⁵ Seismikklinjene er ifølge Repsol blitt tilplantet med skog igjen.

Den 27. mai 2010 ble Repsols søknad om å anlegge nye 454 km med seismikklinjer og 152 helikopterlandingsplasser godkjent.¹⁶



Figur 3: Seismiske linjer i blokk 39. Blokk 67 er avmerket innenfor blokk 39¹⁷

I oktober 2008 annonserte ledelsen i Repsol at produksjon i blokk 39 er forventet å starte opp mot slutten av 2012 eller begynnelsen av 2013. For 2008 regnet selskapet med å investere 80 millioner USD i blokken, som kommer i tillegg til investeringer på til sammen 90 millioner USD i 2005 og 2007. Frem til 2012 er det beregnet at de totale investeringene i blokken beløper seg til 467 USD.¹⁸ Rådet antar at disse beløpene reflekterer Repsols andel av fellesforetakets investeringer.

5 Urfolk i frivillig isolasjon i blokk 39

Ifølge peruansk lov er urfolk som lever i isolasjon «urfolk som ikke har utviklet sosiale relasjoner til andre medlemmer av det nasjonale samfunnet» og som har besluttet å leve isolert fra resten av samfunnet.¹⁹ Urfolk som lever i frivillig isolasjon,²⁰ har tatt et frivillig og bevisst valg om å leve uten kontakt med omverdenen. Denne beslutningen er basert på at tidligere møter med samfunnet, ofte mange år tilbake i tid, har fått katastrofale følger for stammen, enten gjennom voldelige konflikter og/eller gjennom sykdom og død som følge av sykdommer som bringes inn utenfra. I en rapport om isolerte urfolk i Peru heter det blant annet at «*Isolation should not be seen, then, as a situation of having had 'no contact' with society but a decision on the part of peoples to refuse to establish permanent relations with other social players as a way of ensuring their physical and cultural survival.*»²¹ Beslutningen om å leve isolert kan på den måten være en overlevelsesstrategi for gruppen. For ukontaktede urfolk betyr retten til selvbestemmelse en absolutt respekt for at de ønsker å forbli i isolasjon.²² Dette prinsippet ligger til grunn for myndighetenes politikk i for eksempel Brasil og Ecuador.

Det er anslått at det finnes ca 100 stammer med ukontaktede urfolk i Sør-Amerika, hvorav 69 er i Brasil, rundt 15 i Peru og 2 i Ecuador.²³ De er nomader som lever av jakt, fiske og andre ressurser fra skogen, og dyrker mat til eget forbruk. Deres forhold og inngående kjennskap til naturen innebærer at de kan være selvforsynt og opprettholde et bærekraftig levesett over mange generasjoner. Men de er også svært sårbare og er mange steder truet av utryddelse.²⁴

Ettersom utnyttelsen av ressursene i Amazonas har tiltatt i omfang, har disse urfolkernes leveområder blitt mindre og dermed også tilgangen på mat. Når fremmede, slik som oljearbeidere eller tømmerhoggere, kommer inn på deres territorier, flykter de dypere inn i skogen for å unngå kontakt. Ifølge en ekspert er problemet økende: «*Indigenous groups avoiding contact are under greater pressure, with their «safe» territories becoming smaller and smaller. For decades voluntary isolated people have retreated further and further into headwater regions, where hunting and fishing resources and good agricultural land are scarcer, because these were the places free of outsiders, now even these are being made available for exploitation.*»²⁵ Det kan også medføre at de kommer inn på andre urfolks leveområder som igjen kan føre til voldelige konflikter og sykdommer.

5.1 KONSEKVENSER AV KONTAKT

For urfolk, og spesielt urfolk som lever i frivillig isolasjon, vil alle stadier i oljevirksheten påvirke deres leveområder og levesett, fra seismikkundersøkelser til produksjon. Virksomheten foregår over store arealer langt inne i Amazonas-jungelen, hvor det anlegges veier og helikopterplattformer og ryddes skog i lange gater for seismiske undersøkelser som gjennomføres ved hjelp av sprengladninger og boring av testhull. Perioden med seismiske undersøkelser er antatt å være særlig skadelig for isolerte urfolk på grunn av store forflytninger av mange mennesker langs de seismiske linjene som krysser store deler av deres mulige leveområder.²⁶

Introduserte sykdommer og voldelige konfrontasjoner med utenforstående er de viktigste truslene mot isolerte urfolks eksistens. Ukontaktede urfolk har ikke noe immunforsvar mot virus eller bakterier som forårsaker vanlige sykdommer som influensa, vannkopper, forkjølelse, lungebetennelse eller diaré. Kontakt med utenforstående vil uavvendelig føre til at slike sykdommer introduseres, med fatale konsekvenser for stammen. Det er anslått at introduksjon av vanlige, «vestlige» sykdommer er den direkte årsak til at mellom en tredjedel og halvparten av en stamme vil dø i løpet av de første fem årene etter den første kontakt. I mange tilfeller er dødeligheten enda høyere, opp mot 80 prosent, og i enkelte tilfeller er hele stammen blitt utradert. Det er antatt at 38 prosent av urfolkene i Brasil døde som følge av introduserte sykdommer mellom 1900 og 1957.²⁷ De fatale konsekvensene som kontakt med isolerte urfolk kan medføre, er godt dokumentert i forskning og viser samme tendens for alle urfolk som er blitt kontaktet, uavhengig av land eller stamme.²⁸ Helsevirkningene var også en bekymring som Helsedepartementet²⁹ og Ombudsmannen i Peru tok opp i sin vurdering av det såkalte Camisea-prosjektet, der nettopp konsekvensene for isolerte urfolk ble vurdert.³⁰

De negative konsekvensene av en første kontakt er langvarige. Det tar generasjoner for en nylig kontaktet befolkning å utvikle et kollektivt immunsystem mot innførte

sykdommer. Det betyr at folk fortsetter å bli syke og dør i mange år etter at den første kontakten er etablert. En annen konsekvens som synes å være gjennomgående, er at de som overlever, blir traumatisert. Den sosiale strukturen i stammen går i oppløsning, og den store reduksjonen i gruppen innebærer at stammen ikke klarer å gjennomføre sine tradisjonelle ritualer og arbeidsoppgaver. Dette kan bidra til sult og feilernæring i resten av stammen som svekker stammens motstandskraft ytterligere. Barna er særlig utsatt når de voksne blir for syke til å gå på jakt, fiske eller drive innhøsting.

Det er også en risiko for at voldelige konflikter mellom inntrengere og ukontaktede urfolk kan oppstå. Årsakene til konflikt kan være flere, for eksempel hvis nærvær av fremmede fører til at urfolkens muligheter til å drive jakt, fiske og høsting eller bosettinger blir truet, eller at urfolk går inn i arbeidsleirene for å få tak i verktøy som er nyttige for dem. Opp gjennom historien har det vært rapportert om mange voldelige konflikter, hvorav flere med dødelig utgang (se avsnitt 5.2.8).³¹ Bekymring for at dette kunne skje i blokk 67, ble også uttrykt i Perencos miljøkonsekvensvurdering (se avsnitt 5.2.3).

Konsekvenser av kontakt	
Noen typiske eksempler på konsekvenser av kontakt med isolerte urfolksgrupper i Peru er vist nedenfor:	
Urfolk	Konsekvenser
The Nanti	Først kontaktet av misjonærer på slutten av 1960-tallet. I løpet av de neste 10 årene gjentatte utbrudd av luftveissykdommer og diaré. Helsedepartementet i Peru anslår at 30-60 prosent av befolkningen døde i disse årene. Dødeligheten, som skyldes innførte patogener, er fortsatt høy, særlig blant barn. Mellom 1997 og 2003 døde 55 barn under 5 år av en befolkning på 255 i to landsbyer. Dette er langt over normal barnedødelighet for stammen. ³²
The Nahua	Første kontakt med utenforstående skjedde i 1984, første gang som følge av Shells oljeleting i området (som førte til oppdagelsen av Camisea-feltet), og deretter gjentatt kontakt i forbindelse med ulovlig hogst. Antropologer har anslått en dødelighet på 40-60 prosent i løpet av de første årene med kontakt. Befolkningen ble redusert fra 300-400 til 180 to år etter at kontakt var etablert. ³³
The Cashinahua	Kontakt med omverdenen ble første gang etablert på slutten av 1940-årene. I 1951 ble stammen oppsøkt av to forskere, som hadde møter i åtte landsbyer med en anslått befolkning på til sammen 450-500 personer. « <i>Within weeks of the Schultz and Chiara visit, an epidemic swept the tribe wiping out 75-80 percent of the adult population.</i> » ³⁴

5.2 SPØRSMÅLET OM HVORVIDT DET FINNES UKONTAKTEDE URFOLK I BLOKK 39

Indisiene på at det finnes isolerte urfolk i blokk 39, mellom elvene Napo og Tigre, har vært kjent i mer enn ti år. Likevel er det ulike oppfatninger av om det faktisk lever urfolk i frivillig isolasjon i blokk 39 i dag. Rådet har gjennomgått et betydelig materiale for å gjøre seg kjent med disse oppfatningene, som det er redegjort for i det følgende.

5.2.1 ANTROPLOGISKE UNDERSØKELSER

Antropologiske studier og AIDESPs søknad til myndighetene om å opprette et reservat

To antropologiske feltstudier, gjennomført i 2003 og 2004 i Napo-nedbørfeltet (*la cuenca del Napo*) og i nabovassdraget Tigre, gir detaljerte beskrivelser av møter med og

observasjoner av isolerte urfolk og spor som de har etterlatt seg innenfor blokk 39, som for eksempel fotspor, stier og forlatte bosettinger.³⁵

Ifølge disse studiene finnes det flere grupper av isolerte urfolk i dette området. Gruppene er antatt å tilhøre Arabela-, Iquito-, Taushiro-, Zápara og Waorani-folkene. Det antydes også at en gruppe etterkommere av Abijaraene fortsatt kan oppholde seg innenfor blokken, en stamme som man tidligere har antatt ikke eksisterer lenger.³⁶ Rapporten konkluderer med at disse gruppene ferdes i et område som dekker nedbørfeltene til midtre og øvre Curaray-elven, elvene Arabela, Aushiri, Pucacuro, Tangarena og øvre del av elvene Napo og Tigre.³⁷

Resultatene fra begge disse undersøkelsene ble sammenstilt for den peruanske urfolksorganisasjonen *Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana* (AIDSESP) i dokumentet «*Estudio Técnico. Delimitación territorial a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario. Napo, Tiger, Curaray, Arabela, Nashiño, Pucacuro.*» Denne rapporten dannet grunnlaget for AIDSESPs søknad til det regionale Landbruksdepartementet i Loreto i juli 2005 om å opprette et eget reservat for de ukontaktede urfolkene - *Reserva Territorial Aislados Napo Tigre*, som ville ha overlappet med blokk 39.

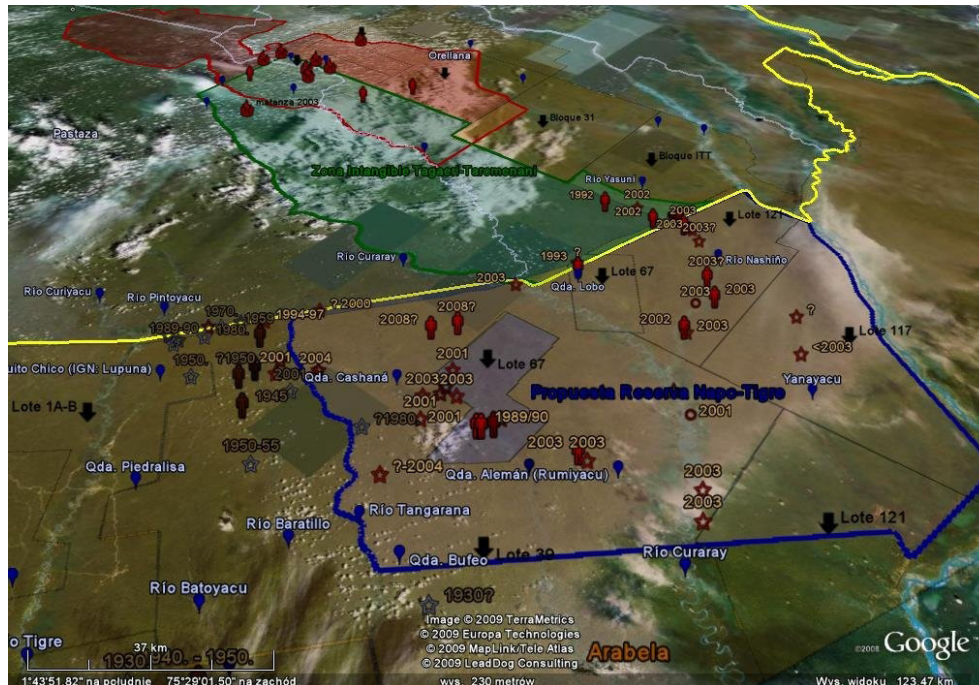
Fra oktober til desember 2008 gjennomførte de peruanske urfolksorganisasjonene AIDSESP og Orpio nye undersøkelser i området for å styrke det faktiske grunnlaget for å opprette reservatet. Rapporten inneholder blant annet 21 vitneutsagn som beskriver observasjoner (*sightings*) og spor av urfolk som lever i frivillig isolasjon i området. Elleve av disse var tidligere referert til i AIDSESPs *Estudio Técnico*, mens de øvrige ikke var tidligere omtalt. Observasjonene spenner over et tidsrom på 30-40 år. Seks av observasjonene er fra 2005-2008.³⁸ Den siste observasjonen er fra en navngitt ansatt i selskapet Global Geophysical Services (engasjert av Repsol), som hevder å ha sett det som antas å være ukontaktede indianere samt spor av disse under arbeid i Curaray-Arabela området i blokk 3.³⁹

Observasjoner og spor av urfolk som lever i frivillig observasjon i blokk 39

Basert på vitneutsagn for perioden 1995-2008, inneholder de ovennevnte rapportene beretninger om følgende observasjoner og spor (av ca. 70 observasjoner):

- Innbyggere i landsbyen Buena Vista har gjort to ulike observasjoner av nakne indianere nær det såkalte Pirana-oljefeltet. Indianerne ble ikke gjenkjent som tilhørende lokalbefolkningen og ble derfor av vitnene antatt å være ukontaktede urfolk.
- Fotavtrykk identifisert av innbyggere i Buena Vista til ikke å komme fra noen av innbyggerne i landsbyen.
- En tømmerhogger observerte en naken mann med langt hår og bare føtter i nærheten av landsbyen Buena Vista.
- Tømmerhoggere i blokk 67 oppdaget to kryssede spyd som var satt ned i bakken. Dette er blitt tolket som en advarsel fra ukontaktede urfolk. Det ble også rapportert om at gjenstander var blitt borte – antatt stjålet – fra tømmerleiren.
- Tømmerhoggere og fiskere som bor mellom Dorada- og Pirana-oljefeltene, har rapportert om fotavtrykk og stier som ikke kan tilskrives lokale innbyggere
- Observasjoner av nakne mennesker som bader i en bekk i nærheten av landsbyen Buena Vista.
- Spor av bosettinger, herunder også koke- og jaktredskaper, som ble oppdaget av antropologer i forbindelse med demografistudier som skulle brukes i miljøkonsekvensvurderinger for blokk 39.

I figur 4 nedenfor er observasjoner i de to antropologiske rapportene fra 2003 og 2005 markert i forhold til oljeblokkene.



Figur 4: Observasjoner og spor av ukontaktede urfolk i Napo Tigre-området med blokk 39 og blokk 67 tegnet inn⁴⁰

Studiene som er referert til ovenfor, er kontroversielle. Antropologen Carlos Mora Bernasconi har vært en av de fremste kritikerne av disse studiene og kritiserer særlig antropologenes kompetanse og metoder, men synes likevel ikke å avvise at det finnes urfolk i frivillig isolasjon i blokk 39.⁴¹ I 2009 evaluerte en annen gruppe antropologer samme studie (*Estudio Técnico*) og kom frem til at konklusjoner og metoder i studien var vitenskapelig holdbare.⁴²

Konsulentselskapet Daimis undersøkelser i blokk 67

I september 2008 publiserte det peruanske konsulentselskapet Daimi en undersøkelse av eksistensen av urfolk i frivillig isolasjon i blokk 67.⁴³ Undersøkelsen ble gjort på oppdrag av Perenco som er operatør i blokk 67, og var satt sammen av et tverrfaglig team av eksperter, inklusive fagfolk fra INDEPA (*Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano*) som er myndighetenes direktorat for urfolk i Peru, *the National University of the Peruvian Amazon* i Iquitos, *the National University of San Marcos* i Lima, samt Daimis egne konsulenter. Rapporten, som delvis er basert på feltstudier, konkluderer med at det ikke finnes noen sikre bevis for at det eksisterer ukontaktede urfolk i området, og at man ikke har registrert tilsvarende spor eller hendelser som det man har funnet i Ecuador i løpet av de siste 60 årene.⁴⁴ Feltstudien synes imidlertid å være begrenset til området rundt utspringet av Arabela-elven.⁴⁵

Samtidig kan det synes som om ikke alle ekspertene som deltok i studien, er enige i denne konklusjonen. Ifølge en artikkel i den britiske avisen *the Guardian* i juli 2009 ble det i feltundersøkelsen funnet fysiske bevis på ukontaktede urfolks eksistens, men dette hevdes ikke å være gjenspeilet i rapportens konklusjon.⁴⁶ Rådet har på tross av mange henvendelser ikke lyktes i å komme i kontakt med de ekspertene som har uttalt seg til avisen.

Rådet har imidlertid fått informasjon fra en annen sosialantropolog som ble engasjert av Daimi til å skrive et sammendrag av undersøkelsene på et tidlig stadium i prosjektet. I sammendraget vektla han to forhold som burde undersøkes nærmere: Det faktum at det fantes bevis for at en gruppe isolerte urfolk tilhørende Tagaeri- eller Taromenane-stammen hadde flyktet fra Ecuador til Peru rundt 2002, etter at 30 medlemmer av gruppen var blitt drept som følge av en strid mellom urfolkgrupper. Dernest at det fantes vitneutsagn fra jegere som hadde funnet tradisjonelle giftbeholdere (brukt til viltjakt) i Pucacuro-området, noe som kunne være en indikasjon på at det fantes isolerte urfolk i dette området. Disse forholdene ble ikke inkludert i det endelige sammendraget av rapporten.⁴⁷

Rådet har fått gjennomført en vurdering av Daimis rapport ut i fra metode og hvilke funn som faktisk er gjort. Daimis studie er relatert til AIDSESEP-rapporten, og målsettingen er å konfrontere teoriene i AIDSESEP-rapporten med funnene i Daimis undersøkelse. Studien hevder å omfatte det samme geografiske området som i *Estudio Técnico*, men feltundersøkelsen er begrenset til et mindre område rundt Arabela-elven, som igjen utgjør en liten del av det området som er foreslått som reservat.

I sine undersøkelser har Daimi-konsulentene brukt arkeologiske metoder, herunder også utgravninger, for å finne kulturelle bevis (slik som stier, bosettinger, jordbruksområder og rester etter leirgods) for at isolerte urfolk eksisterer i dette området.⁴⁸ Ifølge studien viser de funnene som er gjort, at det undersøkte området har vært brukt av urfolk tidligere, men at det ble forlatt for mange år siden. Det konkluderes derfor med at det ikke eksisterer isolerte urfolk i området lenger. Ekspertene som Etikkrådet har vært i kontakt med og som har vurdert studien, stiller spørsmål ved bruken av arkeologiske metoder for å vurdere eksistensen av isolerte urfolk, ettersom metoden har liten relevans når det gjelder ukontaktede urfolks levesett. Slik som for andre isolerte grupper man kjenner til i Peru, vil også eventuelle ukontaktede urfolk i dette området ha opplevd store endringer i sine leveområder, bosettingsmønster og levesett som følge av ytre påvirkninger. Nødvendigheten av høy mobilitet og raske forflytninger for å unngå situasjoner der kontakt med utenforstående kan oppstå, innebærer at urfolkene trolig vil oppholde seg i relativt kort tid på ett sted. Dette innebærer at hus og hytter vil bli satt opp for å kunne fjernes hurtig og uten spor og at leirgods ikke nødvendigvis brukes. De vil unngå å lage glenner i skogen og legge vekt på å skjule sitt nærvær. Slike endringer i levesett kjenner man til fra andre isolerte urfolksgrupper i Sør-Amerika.⁴⁹ Dette vil også kunne innebære at det trolig vil være lite som arkeologiske metoder kan avdekke, særlig i et varmt og fuktig klima der organisk materiale brytes ned raskt.

Generelt kan det synes som om konsulentene som har gjennomført studien ikke har hatt den nødvendige kunnskap og forståelse for de spesielle utfordringene som isolerte urfolk møter og som har endret deres levesett. Det gjelder særlig det forholdet at

urfolkene mer eller mindre er på permanent flukt fra kontakt med utenforstående.⁵⁰ De metodene som ligger til grunn for konklusjonene i rapporten, synes ikke å være tilstrekkelige til å belyse om det faktisk finnes isolerte urfolk i dette området. Sammen med opplysningene om at informasjon om et mulig nærvær av ukontaktede urfolk ikke er reflektert i rapporten, er konklusjonen om at det ikke eksisterer isolerte urfolk i området, etter rådets oppfatning, ikke overbevisende.

5.2.2 ANDRE OBSERVASJONER AV UKONTAKTEDE URFOLK

Allerede i 2003 fikk Repsol kjennskap til at det med stor sannsynlighet var ukontaktede urfolk innenfor blokk 39. I en *community workshop* som Repsol deltok i sammen med statsoljeselskapet PeruPetro og sentrale og lokale myndigheter i landsbyen St. Clotilde i august 2003 for å promotere petroleumsvirksomheten, var temaet i en av de fire arbeidsgruppene ukontaktede urfolk (*Los No contactados*). I konklusjonene fra arbeidsgruppen, der lokale innbyggere deltok, refereres det til to ulike grupper av ukontaktede urfolk – *Los Pananujuri* og *Los Patas Rojas*. Det fremkommer også at det var observert spor etter en gruppe på ca 40 mennesker 2-3 uker før tidspunktet for denne workshopen. Arbeidsgruppen anbefalte at Repsol skulle utarbeide en plan i tilfelle arbeidere ville støte på ukontaktede urfolk, og at man måtte unngå å lete etter dem eller påtvinge dem kontakt. Gruppen anbefalte også at myndighetene skulle gjennomføre undersøkelser med antropologer som har ekspertise om ukontaktede urfolk.⁵¹

Rådet er kjent med påstander om at arbeidere som er engasjert av Repsol (gjennom selskapet Global Geophysical Services), har rapportert om observasjoner av innfødte som antas å være ukontaktede urfolk, samt spor av disse i blokk 39 så sent som i juli 2008. Disse observasjonene skal ha skjedd mellom 15 og 20 km fra grensen mot Ecuador da de krysset de seismiske linjene.⁵² Det er uklart om det er den samme personen som er referert til her som i Orpios rapport (se avsnitt 5.2.1).

Energidepartementet i Peru fulgte imidlertid opp denne observasjonen, og gjennomførte høringer og intervjuer med feltarbeidere, lokalbefolkning og forskere fra amerikanske *Smithsonian Institution* som arbeidet i området. Rapporten konkluderer med at det ikke finnes noen indikasjon på at det lever urfolk i frivillig isolasjon i dette området. Rapporten synes imidlertid å legge større vekt på å vurdere Repsols antropologiske beredskapsplan enn å identifisere de personene som skulle ha sett ukontaktede urfolk, for på den måten å fastslå om observasjonene faktisk hadde funnet sted.⁵³

Rådet har gjennom flere ulike kilder fått indikasjoner på at ansatte i oljeselskapene og deres underleverandører har observert spor etter ukontaktede urfolk, men at disse ikke rapporteres.⁵⁴ Ettersom oljevirksomheten bidrar til lokal sysselsetting og inntekter, vil verken arbeidere eller lokalbefolkningen være tjent med å rapportere om slike observasjoner, dersom det vil medføre at virksomheten må stanses.

Repsol har forsikret at alle observasjoner av ukontaktede urfolk skal rapporteres, og at ansatte og underleverandører er instruert om dette. Ifølge Repsols beredskapsplan må imidlertid tre vitner bekrefte en observasjon for at den skal rapporteres, hvilket kan medføre at ikke alle observasjoner blir registrert.

5.2.3 MILJØKONSEKVENSVURDERINGER FOR BLOKKENE 39 OG 67

Før selskaper kan gjennomføre leteaktiviteter og prøveboringer, må de utarbeide miljøkonsekvensvurderinger (*Environmental Impact Assessments*), herunder også vurderinger av virkninger på urfolk som lever i området. Det er gjennomført slike studier både for blokk 39 og 67.

To miljøkonsekvensvurderinger som Repsol sendte til Perus Energi- og gruvedepartement i 2007, ble ikke godkjent fordi de ikke hadde tatt nok hensyn til at aktiviteten i blokk 39 ville kunne ha negative helseeffekter for de ukontaktede urfolkene i området.⁵⁵

Den første miljøkonsekvensvurderingen for seismikkundersøkelsen ble avgitt i april 2006.⁵⁶ I sin evaluering av denne vurderingen skriver Perus *Instituto Nacional de Recursos Naturales*⁵⁷ (INRENA): «Den sørlige delen av blokk 39 overlapper med Pucacuro-reservatet og med det foreslåtte Tigre Napo-reservatet for de urfolkene som lever i de øvre dalførene til Napo-, Tigre- og Pucacuro-elvne.» Videre sier INRENA at det er behov for «nøye å kvantifisere effektene av miljøtiltakene som skal gjennomføres, etter som seismikkundersøkelsen vil påvirke det området der det finnes urfolk i frivillig isolasjon (de øvre dalførene til Napo-, Tigre- og Pucacuro-elvne).» INRENA anbefaler videre (i avsnitt 30) at Energi- og gruvedepartementet burde ta hensyn til synspunktene fra flere ledende miljøorganisasjoner «fordi det finnes urfolk i frivillig isolasjon i prosjektområdet, både innenfor og utenfor Pucacuro-reservatet.»⁵⁸

I den andre miljøkonsekvensvurderingen som ble avgitt til departementet i februar 2007, viser selskapet til at det finnes indikasjoner på at ukontaktede urfolk lever i området: «Det finnes beretninger om eksistensen av ukontaktede urfolk (urfolk i frivillig isolasjon som de kalles i dag). I denne sammenhengen finnes der rapporter fra lokalbefolkningen og profesjonelle som antyder et nærvær av ulike grupper av isolerte urfolk i nærheten av utspringene til Curaray, Tigre og andre elver ved grensen til Ecuador. Når det gjelder Peru, er tilstedeværelsen for to grupper etablert: Feromenami-gruppen og Tagaeri-gruppen.⁵⁹ I tilfellet av kontakt med disse gruppene, er de forskjellige situasjonene [som kan oppstå] forklart i kapittel 5 i miljøkonsekvensvurderingen (miljøhandlingsplan).»⁶⁰

I høringsprosessen ba både nasjonale og internasjonale frivillige organisasjoner Energi- og gruvedepartementet om å avvise konsekvensutredningen og stoppe virksomheten i blokk 39. Departementet etterkom ikke dette, men anbefalte Repsol å utarbeide en beredskapsplan for å beskytte urfolkene som lever i frivillig isolasjon.⁶¹ Repsol leverte inn sin beredskapsplan, *Plan de Contigencia para pueblos indígenas en aislamiento voluntario y/o no contactados* 10. juli 2007.⁶² Departementet godkjente miljøkonsekvensvurderingene for seismikkundersøkelsene og prøveboringene med en ukes mellomrom i november og desember 2007.⁶³

I sitt svar til rådet poengterer Repsol at det alltid har eksistert beretninger om at det finnes ukontaktede urfolk i området. At det refereres til slike i konsekvensanalysen er, ifølge Repsol, ikke en bekreftelse på at det finnes ukontaktede urfolk i blokken, og sitatet må heller ikke tolkes slik.⁶⁴

I juni 2010 godkjente Energidepartementet miljøkonsekvensvurderingen for en ny runde med seismikkskyting i blokken.

I vurderingen av om det finnes isolerte urfolk i blokk 39, er det relevant å inkludere

blokk 67, som er lokalisert innenfor blokk 39. I miljøkonsekvensvurderingen for blokk 67, som Barrett sto for i sin tid, er også problemstillinger knyttet til ukontaktede urfolk tatt opp, blant annet det forholdet at det kan oppstå voldelige konflikter med utenforstående. Det advares mot at selskapets arbeidere vil kunne støte på urfolk som lever i frivillig isolasjon, og at det derfor vil være nødvendig å ansette og utdanne innfødte som kan fungere som oversettere.⁶⁵

5.2.4 OPPFATNINGENE OM UKONTAKTEDE URFOLK HOS MYNDIGHETENE I PERU

Myndighetene i Peru erkjenner at isolerte urfolk finnes. Myndighetene har i løpet av de siste 17 årene opprettet fem reservater i Amazonas for å beskytte isolerte urfolk. I 2007 vedtok Peru en særskilt lov for å beskytte isolerte urfolk.⁶⁶ Loven forbyr all aktivitet innenfor reservatene med unntak for utnyttelsen av ressurser som har nasjonal interesse, herunder petroleum. I april 2009 vedtok myndighetene en forskrift som definerte utviklingen av blokk 67 til å være av nasjonal nødvendighet og interesse.⁶⁷ Alle de eksisterende reservatene overlapper med områder hvor det i dag pågår leting eller produksjon av olje og gass.

Ministerio de Energía y Minas

I et posisjonsnotat fra Energi- og gruvedepartementet om ukontaktede urfolk i blokk 39 og 67 baserer departementet seg på en rettsavgjørelse (nærmere omtalt nedenfor) om at det ikke finnes bevis for at det lever urfolk i frivillig isolasjon i dette området.⁶⁸ Samtidig krever myndighetene at selskapene må utarbeide antropologiske beredskapsplaner i områder der det finnes indisier på at ukontaktede urfolk finnes, herunder i blokk 39. En ser altså at departementet med dette ikke avviser muligheten for at det finnes ukontaktede urfolk innenfor blokken.

Ministerio de Salud

Helsedepartementet i Peru har utarbeidet retningslinjer og veiledninger for å hindre eller redusere negative helsevirkninger dersom kontakt med isolerte urfolk skulle forekomme.⁶⁹ Departementet fastslår at et grunnleggende premiss for retningslinjene er å unngå all kontakt. Departementet påpeker også at det generelle prinsippet for enhver handling som vil påvirke disse urfolkene, må være å respektere deres rett til et liv i isolasjon, deres levemåte og deres rett til fritt å bestemme hvor mye de ønsker å ha kontakt med resten av samfunnet. Anerkjennelsen av deres eksistens forplikter staten til å utvikle strategier for å beskytte dem.⁷⁰ Ifølge departementet skal retningslinjene både anvendes i de etablerte reservatene for ukontaktede urfolk og i de områdene som er foreslått som reservater, herunder Napo-Tigre reservatet i blokk 39 og 67. Departementet indikerer dermed en mulighet for at det finnes urfolk i frivillig isolasjon i disse blokkene og at de må beskyttes.⁷¹

5.2.5 OMBUDSMANNEN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Ombudsmannen i Peru, *Defensoría del Pueblo*, er en uavhengig institusjon opprettet i 1993 for å ivareta innbyggernes konstitusjonelle rettigheter og fundamentale menneskerettigheter.⁷² På bakgrunn av at Ombudsmannen hadde fått en rekke henvendelser fra

urfolksorganisasjoner i Peru om å gripe inn for å beskytte rettighetene til urfolk som lever i frivillig isolasjon, gjorde Ombudsmannen en vurdering av deres situasjon på begynnelsen av 2000-tallet. Ombudsmannen har redegjort for sine undersøkelser og vurderinger av situasjonen til urfolk som lever i frivillig isolasjon i Peru i en rapport fra 2005, som også gir anbefalinger om tiltak for en bedre beskyttelse av disse urfolkene.⁷³

I forbindelse med undersøkelsen gjennomførte Ombudsmannen intervjuer med lokale innbyggere i to landsbyer innenfor blokk 39, Buena Vista og Flor de Coco i desember 2002. Lokalbefolkningen fortalte da om to ulike grupper av isolerte urfolk i området – *Los Pananujuri* og *Los Aucas*. De førstnevnte, mente de, er beslektet med Arabelaene, mens de sistnevnte ble omtalt som Ecuadorianere. Innbyggerne informerte både om spor av urfolkene, bosettinger, og visuell kontakt.⁷⁴

Ombudsmannen fastslår at kontakt med omverdenen gir stor grunn til bekymring, og at nærværet av fremmede utgjør en stor trussel mot urfolkernes helse og eksistens. Hun viser til at av alle stadier i petroleumsvirksomheten regnes letefasen for å utgjøre den største risikoen for de isolerte urfolkene, fordi seismikkundersøkelser innebærer at store mannskaper forflytter seg over store områder og dermed lett kan komme i kontakt med disse gruppene.

Ifølge Ombudsmannen innebærer konsesjonstildelinger for å utnytte naturressurser på isolerte urfolks leveområder et brudd på retten til liv, helse og eiendom.⁷⁵ Hun påpeker videre at isolerte urfolks rett til selvbestemmelse og valg om å leve i isolasjon må respekteres, og at det er nødvendig å implementere mekanismer for å unngå kontakt. I sine anbefalinger skriver Ombudsmannen at isolerte urfolk ikke bare må gis reservater og rett til land, men også sikres muligheter for overlevelse og isolasjon. På bakgrunn av egne undersøkelser, AIDESEPs studie og opplysninger i selskapenes konsekvensanalyser, foreslår hun konkret at det må initieres studier for å avgrense og opprette et reservat for de isolerte urfolkene som har sine leveområder mellom elvene Arabela, Napo og Curaray,⁷⁶ hvilket er det området som dekkes av blokk 39 og 67. Disse anbefalingene er ikke fulgt opp.⁷⁷

5.2.6 RETTSLIGE AVGJØRELSER

I 2007 anla urfolksorganisasjonen AIDESSEP sak mot Repsol, Conoco Phillips, Perenco og Energi- og gruvdepartementet ved en lokal domstol i Iquitos for å få stoppet virksomheten i blokkene 39 og 67.⁷⁸ Saken har etter dette vært gjennom ytterligere to rettsinstanser, *La Sala civil de la corte Superior de Justicia de Loreto* i Iquitos,⁷⁹ og Høyesterett som avsa dom i juni 2010.⁸⁰

Alle domstolene har avvist AIDESEPs krav. Det sentrale spørsmålet som domstolene har tatt stilling til, er om oljevirkosomheten i blokkene medfører en umiddelbar trussel mot ukontaktede urfolks konstitusjonelle rettigheter, retten til liv, helse, kulturell integritet og til eiendom (leveområder/territorier),⁸¹ noe som ville være en forutsetning for å kunne stoppe letevirksomheten og etablere et permanent reservat i området. I samtlige dommer fastslås det at ikke finnes tilstrekkelige og avgjørende bevis for at det eksisterer ukontaktede urfolk i blokkene 39 og 67, og dermed kan det heller ikke fastslås at det finnes en umiddelbar trussel mot urfolkernes rettigheter. I den første dommen uttales det likevel at: « Dette innebærer ikke på noen måte at oljeselskapene og staten ikke skal etablere

forebyggende tiltak for å hindre enhver form for krenkelser av ukontaktede urfolks rettigheter i tilfelle disse skulle eksistere og i tilfelle kontakt faktisk ville finne sted, men det betyr at det i dagens situasjon ikke er mulig å forby eller innstille den petroleumsrelaterte virksomheten i blokkene 39 og 67, slik som saksøkerne anmoder om.»⁸²

I den andre rettsinstans mente domstolen at oljevirkosomheten i seg selv ikke bryter urfolkenes fundamentale rettigheter. Retten mente videre at selskapenes beredskapsplaner for eventuell kontakt med isolerte urfolk ikke kan tas til inntekt for at det faktisk var isolerte urfolk i området, men heller må ses på som en implementering av et krav i loven. Retten viser også til at denne beslutningen var i samsvar med anbefalingene i Ombudsmannens rapport som ifølge retten ikke hadde foreslått å stoppe aktiviteten i områder med isolerte urfolk, men at det måtte utvikles robuste prosedyrer for å hindre at aktiviteten skader urfolkene.⁸³

Høyesterett redegjør for at den har gått gjennom et betydelig antall studier, dokumenter og forklaringer, herunder også Ombudsmannens rapport, for å bedømme hvorvidt det eksisterer en umiddelbar trussel mot urfolkene. I den sammenheng sier retten at: «vi har å gjøre med dokumenter, rapporter og/eller undersøkelser som gir motstridende konklusjoner».⁸⁴ Retten forklarer også at prosedyrene i konstitusjonelle prosesser ikke tillater en omfattende innhenting av nye bevis.⁸⁵ I slike prosesser, der hensikten er å gi beskyttelse mot en umiddelbar skade, vil en omfattende ny bevisinnhenting forlenge prosessen og gjøre hele prosessen verdiløs. Retten konkluderer med at de undersøkelsene som har vært gjennomført i løpet av de siste årene i blokkene, ikke gir grunnlag for å trekke slutninger om urfolkenes eksistens i noen retning. «Alt dette leder retten til å mene [...] at det denne type prosess for beskyttelse av fundamentale rettigheter er lite egnet for kontroversielle spørsmål slik de som er fremsatt her, fordi den ikke gir anledning til å innehente nye bevis[...]».⁸⁶

Høyesterett utdyper også begrepet umiddelbar trussel. For at det skal eksistere en trussel mot fundamentale menneskerettigheter, må trusselen være reell og overhengende, «det betyr at skaden må være reell, håndfast, konkret og uavvendelig. Dermed utelukkes slik skade som ikke kan vurderes objektivt.»⁸⁷ Følgelig må en reell trussel være basert på virkelige hendelser, og det må være en umiddelbar fare for at skade vil skje i nær og ikke i en fjern fremtid. Den fremtidige skade må uomtvistelig innebære at beskyttede rettigheter brytes, den må kunne oppfattes presist, og uunngåelig innebære en konkret krenkelse. Retten mener at den dokumentasjonen som er lagt frem i saken, legger mer vekt på å bevise eksistensen av urfolkene og i mindre grad hvilke farer de står overfor.⁸⁸

Retten mindretall, dommer Lando Arroyo, kommer til samme konklusjon som rettes flertall, men utdyper på enkelte punkter sitt resonnement. Han påpeker blant annet statens ansvar for å gjennomføre undersøkelser om urfolk i frivillig isolasjon: «Det må likevel være slik at Staten, gjennom de institusjonene som har urfolk som sitt ansvarsområde, og særlig INDEPA, må allokere ressurser til å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser om urfolk i frivillig isolasjon, hvor de befinner seg, deres situasjon, leveområder, språk, kultur og levemåter. For at disse urfolkenes rettigheter skal beskyttes i praksis, er det statens plikt ... å gjennomføre undersøkelser, eller fremme slike gjennom private eller offentlige institusjoner, for å fastslå deres reelle eksistens som grunnlag for å oppfylle

disse urfolkene andre anerkjente rettigheter. Uten undersøkelser som fastslår deres reelle eksistens eller deres behov, vil en diskusjon av deres rettigheter alltid være innholdsløs og mangle en reell intensjon fra det offentlige side om å ivareta dem.»⁸⁹

5.2.7 DEN INTER-AMERIKANSKE MENNESKERETTIGHETSKOMMISJONEN (IAHRC)

I 2007 henvendte AIDSESEP seg til IAHRC med anmodning om å pålegge Peru å innføre såkalte *precautionary measures* og å stoppe all planlagt petroleumsvirksomhet i det foreslåtte Napo-Tigre reservatet for å beskytte urfolkene i frivillig isolasjon. *Precautionary measures* er et virkemiddel som kommisjonen kan benytte «*to avoid serious and irreparable harm to human rights in urgent cases.*» Året før, i mai 2006, hadde kommisjonen pålagt Ecuador å innføre slike tiltak for å beskytte urfolk i frivillig isolasjon i områder som grenser til Peru (se avsnitt 5.2.8).⁹⁰

Menneskerettighetskommisjonen ba peruanske myndigheter om mer informasjon i saken, herunder status for lete- og utvinningsprosjektene i blokk 39 og 67 og hvilke konsekvenser slike aktiviteter vil kunne ha for liv, personlig integritet, territorium, helse, miljø og kultur til urfolk som lever i frivillig isolasjon. Myndighetene ble også bedt om å informere kommisjonen om tiltak som staten har gjennomført eller vil måtte gjennomføre for å garantere beskyttelse av disse urfolkene.⁹¹ Kommisjonen har også avholdt flere høringer i saken. Det er ikke kjent om eller når kommisjonen vil ta en beslutning i saken.

5.2.8 NÆRHETEN TIL RESERVATET FOR ISOLERTE URFOLK I ECUADOR

På den ecuadorianske siden av grensen mot Peru har myndighetene i Ecuador opprettet den såkalte *Intangible Zone*, som er et reservat for urfolk i frivillig isolasjon. Reservatet overlapper med den sørlige delen av Yasuni-nasjonalparken. Det er antatt at minst to grupper av isolerte urfolksgrupper lever i dette området - Tagaeri og Taromenane, tilhørende Waorani-språkfamilien. I reservatet er all ressursutvinnende aktivitet forbudt.

IAHRCs anmodning om *precautionary measures* kom som en følge av en serie med drap i april 2006, der medlemmer av en ukontaktet Taromenane-gruppe var blitt skutt av tømmerhoggere som drev med ulovlig hogst i Yasuni-nasjonalparken. Antallet er ikke blitt bekreftet, og anslagene varierer mellom 2 og 30 døde. Overfallet er antatt å være en hevnaksjon etter at to tømmerhoggere var blitt drept to dager tidligere. Disse var blitt angrepet med spyd av Taromenanier etter at tømmerhoggere stadig tok seg inn på urfolkene områder.⁹²

I 2007 fastsatte myndighetene i Ecuador grensene for reservatet som svar på IAHRCs anmodning om tiltak, og la også til en 10 km buffersone rundt reservatet. Det er forbudt å bygge veier i buffersonen, men oljevirkosomhet er tillatt.⁹³

Rådet er kjent med at myndighetene i Ecuador synes å være ekstremt forsiktige med å gjennomføre aktiviteter på ukontaktede urfolks leveområder. I en vurdering av om gamle oljebrønner innenfor reservatet skulle demonteres, konkluderte Miljøverndepartementet med at de ikke ville anbefale å gjennomføre slike tiltak i området på grunn av risikoen for at de kunne medføre et «kulturelt folkemord» (*el riesgo de incurrir en el delito de etnocidio*).⁹⁴ Prinsippet om å unngå kontakt er hjemlet i den

ecuadorianske konstitusjonen fra 2008, som fastslår at isolerte urfolks territorier er nedarvet eiendom og uangripelig, der all ressursutvinning er forbudt. Staten skal gjennomføre tiltak som garanterer deres liv, deres rett til selvbestemmelse og deres ønske om å forbli i isolasjon, samt iverksette forebyggende tiltak. «Krenkelse av disse rettighetene vil ifølge grunnloven, kunne anses som kulturelt folkemord.»⁹⁵

Myndighetene utarbeidet også en handlingsplan for å beskytte de isolerte urfolkene. Den ble vedtatt i 2008. Ansvaret for gjennomføring av planen er tillagt Justis-, menneskerettighets- og trosdepartementet i Ecuador, og planen er i ferd med å bli gjennomført. Planen er basert på prinsippet om å unngå all kontakt, og lister opp syv målsettinger, hvorav en er å fremme bilaterale avtaler med myndighetene i Peru. Tiltakene inkluderer bilaterale møter for å diskutere situasjonen til de ukontaktede urfolkene i grenseområdene og vurdere erfaringer med beskyttelse av disse i begge land, samt utvikle en felles handlingsplan for å trygge urfolkenes eksistens.⁹⁶

Nødvendigheten av et bilateralt samarbeid blir også understreket i et brev fra Miljøverndepartementet til Utenriksdepartementet i Ecuador i forbindelse med at peruanske tømmerhoggere ble arrestert i Ecuador i juli 2009. Ifølge brevet gjennomfører Ecuador tiltak blant annet for å trygge eksistensen til de isolerte urfolkene som holder til i grenseområdene, men mangelen på koordinering med myndighetene i Peru gjør kontrollen med aktivitetene i grenseområdene vanskelig.⁹⁷ Etter det rådet er kjent med, ble det startet opp et samarbeid mellom Departementet for kulturarv i Ecuador og Miljøverndepartementet i Peru i midten av 2009. Skog, som da var underlagt Miljøverndepartementet ble prioritert, ettersom peruanske myndigheter ikke anerkjente eksistensen av isolerte urfolk i grenseområdene. Dialogen har stanset opp etter at President Garcia besluttet å fjerne ansvaret for skog fra Miljøverndepartementet.⁹⁸

De sosialantropologiske studiene fra 2003 og 2005 og andre observasjoner som er beskrevet tidligere i denne tilrådingen, indikerer at grupper av isolerte urfolk har sine leveområder på begge sider av grensen. Dette synes åpenbart å være en problemstilling som også myndighetene i Ecuador er opptatt av. De mener at et samarbeid med Peru er nødvendig for å beskytte disse urfolkene. Også FNs rapportør for urfolk har påpekt at bare et internasjonalt samarbeid med Peru (og Colombia) kan redde Tagaeri- og Taromenanefolket fra utryddelse.⁹⁹

Antropologer som rådet har vært i kontakt med, antar at stridigheter med andre urfolksgrupper¹⁰⁰ og en stadig inntrengning av utenforstående inn i reservatet, kan ha medført at ukontaktede grupper forflytter seg sørover mot Peru (i motsatt retning av hvor drapene har funnet sted).¹⁰¹ Miljøverndepartementet i Ecuador har så sent som i begynnelsen av august 2010 registrert utsagn fra vitner som har sett ukontaktede urfolk i et område mindre en 80 km fra grensen mot Peru.¹⁰² Det området, der myndighetene unnlot å fjerne de gamle oljebørnehodene fordi de fant bosettinger etter ukontaktede urfolk, ligger enda nærmere, bare 50-60 km fra grensen. Ettersom grensen ikke er en fysisk barriere, er det lite som kan hindre urfolkene til å forflytte seg mellom landene i disse avsidesliggende områdene.

5.3 OPPGAVENE TIL DEN MULTISEKTORIELLE KOMMISSJON I PERU

Loven for beskyttelse av urfolk i frivillig isolasjon i Peru, med tilhørende forskrifter, fastsetter prosedyrer og ansvar for identifikasjon av urfolkene og etablering av reservater.¹⁰³ Loven ble vedtatt i 2007.

For at en urfolksgruppe skal få status som urfolk i frivillig isolasjon, må den bli anerkjent gjennom en forordning (*government decree*). Det igjen forutsetter at det har vært gjennomført en studie i regi av den multisektorielle kommisjon for beskyttelse av urfolk i frivillig isolasjon. Studien må inneholde bevis for at det eksisterer isolerte urfolk, urfolkene identitet og et anslag for befolkningsstørrelse og deres leveområder. Den må også inkludere miljømessige, juridiske og antropologiske vurderinger og reflektere synspunkter fra en rekke departementer, blant annet helse-, Energi- og gruvedepartementet. Studien skal vurderes og godkjennes av INDEPA. Studien ligger til grunn for en forordning om anerkjennelse av de aktuelle urfolkene. Først når det foreligger en forordning, kan arbeidet med å opprette egne reservater startes opp.¹⁰⁴

Kommisjonen består av representanter for INDEPA, som også leder kommisjonen, en representant fra hvert av departementene for jordbruk, helse- og utdanning, regionale og lokale myndigheter, samt to representanter fra fakulteter for antropologi ved et privat og et offentlig universitet. Ombudsmannen er observatør. INDEPA er også sekretær for kommisjonen. Urfolk er ikke representert i kommisjonen.

Det formelle ansvaret for å utrede om det finnes urfolk i frivillig isolasjon i Peru, ligger med andre ord hos den multisektorielle kommisjon. Etter det rådet kjenner til, har kommisjonen hittil ikke gjennomført noen utredninger for å slå fast om det finnes isolerte urfolk i noen deler av Peru.

Peruanske myndigheter har tidligere opprettet fem reservater for urfolk i frivillig isolasjon. Det første av disse ble opprettet i 1990, det siste i 2002. Samtlige reservater ble opprettet etter initiativ fra urfolksorganisasjoner, herunder FENAMAD (AIDESEPs regionale organisasjon) og CEDIA (*Centre for the Development of the Amazonian Indigenous Peoples*). I samarbeid med myndighetene forberedte organisasjonene utredningene og det tekniske underlaget for reservatene (herunder identifikasjon av urfolkene og forslag til avgrensning av territoriene). Det er ikke blitt opprettet noen nye reservater etter at loven om isolerte urfolk trådte i kraft i 2007.

Det kan synes som om AIDESSEP gjennom søknaden til det regionale Landbruksdepartementet i Loreto i 2005 om å opprette et reservat for isolerte urfolk i Napo-Tigreområdet, har fulgt samme prosedyre som i tidligere saker. Myndighetene tok den gang ikke stilling til saken, og den er hittil heller ikke blitt behandlet av kommisjonen.

I juni 2009 fremla sekretæren for den såkalte multisektorielle kommisjon en vurdering av AIDESEPs *Estudio Técnico*. Sekretæren sendte rapporten tilbake til AIDESSEP fordi studien ikke hadde fulgt de formelle og administrative prosedyrene og ikke tilfredsstilte vitenskapelige krav til metode, og konkluderte med at studien ikke ga grunnlag for å fastslå om det lever isolerte urfolk i Napo-Tigre-området.¹⁰⁵ Ombudsmannen har informert Etikkrådet om at verken studien eller sekretærens vurdering er blitt behandlet av kommisjonen.¹⁰⁶ Både Ombudsmannen og AIDESSEP har klaget på saksbehandlingen og

bedt om at saken tas opp i kommisjonen.¹⁰⁷ Rådet har skrevet til kommisjonen og bedt om informasjon i saken. I sitt svar til rådet bekrefter direktøren for INDEPA saksforløpet, men skriver også at det i dagens situasjon verken kan bekreftes eller avkreftes at det finnes urfolk i frivillig isolasjon i området Napo-Tigre-Curaray. Han fremholder videre at «vår institusjon anser det svært viktig å få verifisert realitetene i felten, men begrensede økonomiske ressurser hindrer oss i å gjennomføre slike aktiviteter.»¹⁰⁸

5.4 ANNEN INFORMASJON AV RELEVANS FOR ETIKKRÅDETS VURDERING

Rådet finner det relevant å omtale ytterlige to forhold som har betydning for rådets vurdering av saken: Hvordan eksistensen av isolerte urfolk kartlegges og vurderes i Brasil, som er det landet som har mest erfaring på dette området, samt arbeidet med å utvikle retningslinjer for beskyttelse av urfolk i frivillig isolasjon i Amazonas og El Chaco i regi av sekretariatet til FNs høykommissær for menneskerettigheter.¹⁰⁹

Kartlegging av ukontaktede urfolk i Brasil

Brasil er det landet som trolig har flest grupper av ukontaktede urfolk.

Indianerdirektoratet i Brasil, *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI), som er underlagt jus-
tisdepartementet, har lang erfaring med identifikasjon og beskyttelse av disse urfolkene.

FUNAI's avdeling for ukontaktede urfolk, det såkalte *Coordenação Geral de Índios Isolados*, er ansvarlig for å identifisere urfolkene, overvåke situasjonen i jungelen og iverksette tiltak for å beskytte dem. FUNAI's regionale enheter, såkalte *Frente De Proteção Etno-Ambiental*, har egne eksperter som samler inn informasjon og gjennomfører feltundersøkelser. Dette er nødvendig for å kunne vurdere om det faktisk finnes ukontaktede urfolk i et bestemt område. Rådet har kommunisert med FUNAI, og slik rådet forstår gjennomgår undersøkelsene følgende stadier:

Dersom det finnes indikasjoner på at det kan være isolerte urfolk i et område, arbeider man først med å samle inn ytterligere informasjon. Det kan for eksempel være historier, vitneutsagn, observasjoner fra lokalbefolkningen, folk som arbeider i området og andre urfolksgrupper. Denne informasjonen, som ofte har karakter av indisier, brukes for å etablere referanseområder, såkalte *Referências de Áreas de Presença de Índios Isolados e de Recente Contato*. Det finnes i dag 69 slike referanseområder i Brasil. I referanseområdene kartlegges også om det finnes umiddelbare trusler mot eventuelle isolerte urfolksgrupper, og behovet for beskyttende tiltak vurderes.

Den videre undersøkelsen i referanseområdene gjennomføres av FUNAI's egne eksperter ved de regionale enhetene.¹¹⁰ De gjennomfører feltundersøkelser, herunder også overflyvninger for å finne spor etter ukontaktede urfolk, slik som boplasser, redskaper, fotspor eller andre tegn på deres eksistens. Alle undersøkelsene forutsetter at urfolkene ikke skal kontaktes. I tillegg til å identifisere gruppen, vurderes også størrelsen på deres leveområder. Feltundersøkelsene kan ta 2-5 år og kan være svært ressurskrevende.

Dersom feltundersøkelsen bekrefter eksistensen av urfolkene, blir det opprettet reser-
vater. Disse reservatene skal beskytte urfolkene og deres leveområder, og andre aktiviteter tillates ikke i dette området. Det finnes i dag seks slike reservater i Brasil.

Det fremgår altså at FUNAIs prosedyrer for å bevise eksistensen av ukontaktede urfolk inneholder tre faser: En første innsamling av informasjon og etablering av referanseområder, samt trusselvurdering, feltundersøkelser og til slutt opprettelse av reservater. Det synes også som at de antropologiske undersøkelsene som er gjennomført i blokk 39, ville tilsvare første fase i denne prosedyren. Slik sett vil disse studiene bare være et utgangspunkt for videre undersøkelser av om det finnes isolerte urfolk i blokken.

Sekretariatet til FNs høykommissær for menneskerettigheter – utkast til retningslinjer for å beskytte urfolk i frivillig isolasjon

FNs generalforsamling vedtok i desember 2005 *Programme of Action for the Second International Decade of the World's Indigenous People*. Dette programmet inneholdt to spesifikke anbefalinger vedrørende urfolk i frivillig isolasjon: Å opprette en global mekanisme for å overvåke situasjonen til urfolk i frivillig isolasjon og som står i fare for å bli utryddet, og på det nasjonale plan å sikre «*that a special protection framework for indigenous peoples in voluntary isolation should be adopted and that Governments should establish special policies for ensuring the protection of indigenous peoples with small populations and at risk of extinction.*»¹¹¹

I 2007 startet sekretariatet til FNs høykommissær for menneskerettigheter arbeidet med å utvikle retningslinjer for beskyttelse av urfolk i frivillig isolasjon. Hensikten med retningslinjene er å lage et rammeverk for de ulike aktørene som arbeider med ukontaktede urfolk i Sør Amerika, og de er ment å brukes som «*an instrument for better contextualizing international law with a view to protecting these peoples, given their extreme vulnerability and high risk of extinction.*» Dette arbeidet har foregått i nært samarbeid med myndighetene i syv land i Amazonas-regionen (men ikke Peru) og med deltakelse fra urfolksorganisasjoner, det sivile samfunn, bilaterale og multilaterale organisasjoner og eksperter. I 2009 ble utkast til retningslinjer forelagt FNs menneskerettighetsråds ekspertmekanisme for urfolks rettigheter. Retningslinjene skal etter planen slutføres i 2010.

Retningslinjene legger til grunn at kontakt med urfolk i frivillig isolasjon må unngås, også i forbindelse med undersøkelser om deres eksistens og leveområder. «*In no case should lack of contact be regarded as proof that such peoples are not present in a given area.*»¹¹² Retningslinjene tar også opp retten til selvbestemmelse, som i dette tilfellet betyr respekt for disse urfolkene beslutning om å leve i isolasjon. Det innebærer at myndighetene må sette i verk tiltak «*to prevent outsiders or their actions from entering into situations that could affect or influence, either accidentally or intentionally, persons belonging to indigenous groups in isolation.*»¹¹³ Enhver form for kontakt som ikke er initiert av urfolkene selv, må ifølge retningslinjene anses som et brudd på menneskerettighetene; tvungen og uønsket kontakt bør kriminaliseres i det enkelte land, og videre: «*In this connection, bearing in mind the knowledge accumulated so far on the effects of forced contact, in certain circumstances such contact could be considered a form of the international crime of genocide.*» Det slås videre fast at myndighetene derfor må legge «føre var»-prinsippet til grunn i sin politikk for å beskytte isolerte urfolk og deres menneskerettigheter: «*They require that all actions in relation to indigenous peoples in isolation and in initial contact take a preventive approach, in view of the catastrophic consequences of delaying action until after their human rights have already been violated.*»¹¹⁴

Selv om dette utkastet til retningslinjer ikke innebærer rettslige forpliktelser for myndigheter eller andre aktører, finner rådet likevel at retningslinjene er relevante for sin vurdering av denne saken. De er blitt utviklet i samarbeid mellom myndigheter, frivillige organisasjoner og eksperter med god kunnskap i dette komplekse temaet, og dokumentet gir en grundig bakgrunn for hvorfor det er nødvendig å beskytte isolerte urfolk mot uønsket eller tvungen kontakt, samt behovet for en «føre var»-tilnærming i arbeidet med å beskytte dem. Etter rådets oppfatning vil en «føre var»-tilnærming være særlig relevant i en situasjon der eksistensen av isolert urfolk er sannsynlig, men ikke bevist.

6 Etikkrådets kontakt med selskapene

I løpet av utredningsperioden har Etikkrådet flere ganger hatt kontakt med partnerne i fellesforetaket.

Den 20. februar 2009 skrev rådet til Repsol med forespørsel om å få tilsendt informasjon om de pågående aktivitetene i blokk 39 og hvilke eventuelle tiltak som er gjennomført for å unngå kontakt med ukontaktede urfolk som kan være til stede i blokken. Repsol svarte rådet den 12. mars 2009. Etter ytterligere undersøkelser sendte rådet et utkast til tilråding til Repsol og de andre deltakerne i fellesforetaket, for å gi dem anledning til å kommentere grunnlaget for rådets vurdering. Rådet fikk svar fra Repsol den 13. oktober, ConocoPhillips (som på det tidspunktet ennå var partner i fellesforetaket) den 12. oktober og Reliance Industries den 14. oktober 2009. Etter anmodning fra selskapene avholdt medlemmer av rådet og sekretariatet møte med ConocoPhillips den 12. desember 2009 og med Repsol den 14. januar 2010.

Etter møtene med selskapene besluttet rådet å gå gjennom alt materialet på nytt. På bakgrunn av dette, samt ny informasjon som rådet fikk tilgang til, fant rådet at det fortsatt var grunnlag for å tilrå utelukkelse og sendte den 14. oktober 2010 et nytt utkast til tilråding til alle selskapene i fellesforetaket. Repsol og Reliance svarte rådet henholdsvis den 5. og 4. november 2010. ConocoPhillips meddelte rådet den 25. oktober at de hadde fullført salget av sin andel i blokken, og at de vil gå ut av fellesforetaket den 31. desember 2010. Rådet besluttet da at tilrådingen ikke skulle omfatte ConocoPhillips.

Selskapenes svar

Selskapenes hovedanliggende er at det ikke finnes bevis for at det eksisterer urfolk i frivillig isolasjon innenfor blokken. Dette er fremhevet i alle brevene fra selskapene. I sitt første svar til rådet av 12. mars 2009 viser Repsol til avgjørelsen i domstolene i Loreto fra 2008 og 2009 (omtalt i avsnitt 5.2.6): «*Allegations of the presence of people living in isolation in this block have been presented by the Interethnic Association for the Development of the Peruvian Forest (AIDSESEP) to the Civil Court of Maynas, and later to the Court of Loreto. Both courts have ruled that the alleged evidences do not demonstrate the existence of these communities; however, the court of Loreto demands some special measures to be taken just in case these communities could exist. We have incorporated these measures into an Anthropological Contingency Plan with clear description of functions, expertise and responsibility allocation,*

needed to be put it in practice, and we have established specific measures to prevent any possible contacts and to minimize the risks would eventually any contact take place.»

Repsol kommenterer også Ombudsmannens forutsetning om at det finnes isolerte urfolk i blokk 39: *«The report includes the Block 39 in a table along with recognized territorial reserves like the Kugapakori Nahua, and the Murunahua. They include the Arabela and Auca (Huaorani) people as if they were uncontacted indigenous groups in Perú. The fact is that Arabela live in Perú in daily contact in the villages of Buena Vista and Flor de Coco, and the Auca (Huaorani) live in Ecuador and we do not know any references on them living in Peruvian territory.»*¹¹⁵

Mangelen på bevis er hovedpoenget i selskapenes svar til rådet i oktober 2009. Selskapene refererer til domstolenes avgjørelse (*Corte de Iquitos og Segundo Juzgado Civil de Maynas*) og vurderingen til den multisektorielle kommisjon. Alle disse instansene, mener selskapene, konkluderer med at det ikke er tilstrekkelige bevis for at det eksisterer isolerte urfolk i blokk 39.¹¹⁶ Repsol legger også vekt på at en arbeiders observasjon av en ukontaktet indianer ikke kunne bekreftes gjennom energidepartementets undersøkelser. Selskapet påpeker dessuten at forskere fra *Smithsonian Institution* i Washington, på oppdrag av Repsol, har gjennomført studier av biologisk mangfold langs seismikklinjene i blokk 39 uten å ha funnet spor av isolerte urfolk.

Repsol mener at selskapet har gjort sitt beste for å klargjøre om det er ukontaktede urfolk til stede i blokken. Ifølge Repsol kan de gjentatte henvisningene til personer som mener å ha sett ukontaktede urfolk eller spor av dem forklares med *«observations or sightings generations ago, which still remain in the popular imagery.»*¹¹⁷

Repsol har meddelt rådet at det ikke ser bort fra at isolerte urfolk muligens kan ha leveområder eller ferdselsruter i blokken. Selskapet mener imidlertid at sannsynligheten for dette er ekstremt liten, og at det er fullt mulig å drive en forsvarlig oljeleting i området samtidig med at menneskerettighetene respekteres, og at deres beredskapsplan vil sikre dette.¹¹⁸

I sitt svar til rådet den 5. november 2010, kritiserer Repsol at rådet i sin vurdering (se kapittel 7), legger et «føre var»-prinsipp til grunn: *«We respect the right of the Council to recommend exclusion based on that said 'precautionary approach' but, in doing so, you will be sending public messages of Repsol to be related with human rights violations, and that will actively inflict Repsol an unfair and unjustified reputation loss.»*

Også Reliance Industries, i sitt svar av 4. november 2010, understreker at når det ikke finnes bevis for at ukontaktede urfolk eksisterer i blokken, kan det heller ikke være snakk om brudd på deres menneskerettigheter: *«Hence, it may be a misapprehension to consider that there exists an unacceptable risk of complicity in human rights violation as the self isolated indigenous communities do not exist in the Block area.»* Reliance sier videre at selskapet avviser beskyldninger om enhver form for menneskerettighetsbrudd, *«and in the event of there being any form of evidence to show the existence of self isolated indigenous people, Reliance shall, suo moto immediately take all necessary steps and measures to protect such people, respect their decision to live in isolation and preserve their integrity and culture.»*

7 Rådets vurdering

Repsol og Reliance Industries er partnere i et fellesforetak som driver oljeleting i blokk 39 i peruansk Amazonas. Rådet har vurdert hvorvidt fellesforetakets operasjoner er i strid med fondets retningslinjer for uttrekk og observasjon punkt 2.3 under kriteriet for brudd på menneskerettigheter.

Selv om Repsol er operatør for fellesforetaket, finner rådet at de øvrige partnerne er like mye involvert i virksomheten som Repsol. Partnerne har like mange representanter i styringskomiteen, og har følgelig betydelig innflytelse på virksomheten. Repsol er majoritetseier i blokken, men trenger støtte av en av de andre partnerne for å ta beslutninger. Etter rådets oppfatning innebærer dette at alle partnerne i fellesforetaket er direkte involvert i letevirkosomheten i blokk 39.

Vedrørende eksistensen av isolerte urfolk i blokk 39

Det springende punktet i denne saken er usikkerheten om hvorvidt det lever urfolk i frivillig isolasjon i blokk 39. Informasjonen som er tilgjengelig om eksistensen av ukontaktede urfolk i blokken, er til dels motstridende og av varierende kvalitet. Mange av indisiene er basert på vitnesbyrd, som nok vil kunne oppfattes som mindre troverdige enn førstehåndsobservasjoner. Samtidig vil det alltid være en utfordring å bevise eksistensen av noen som ikke ønsker å bli sett, og som vil skjule sin tilstedeværelse. Ifølge eksperter på isolerte urfolk må vurderinger av eksistensen av slike urfolk ofte baseres på indisier. Slike indisier kan være fotspor og andre spor slik som forlatte bosettinger/leire, tilfeldige møter, historier om angrep, historier og observasjoner fortalt av andre urfolk i samme region, og isolerte urfolk som har forlatt gruppen. Innsamling av denne type informasjon synes også å være første skritt når brasilianske myndigheter starter undersøkelser for å avgjøre om isolerte urfolk er til stede i et visst område. De antropologiske undersøkelsene som er gjort, synes etter rådets vurdering å være troverdige, og indikerer at det har eksistert urfolk i frivillig isolasjon innenfor det området som omfattes av blokk 39. Det er også sannsynlig at de ukontaktede urfolkene som av og til er blitt observert innenfor blokken eller tilgrensede områder, er nomader, og at de bruker området mer som et transittområde enn til fast bosetting.

Nyere observasjoner er rapportert, men er kontroversielle. Energi- og gruvedepartementet i Peru har undersøkt en slik observasjon, men etter rådets vurdering synes undersøkelsen å ha et noe annet fokus enn å bekrefte om observasjonene faktisk har funnet sted. Konklusjonene om at det ikke fantes indikasjoner på ukontaktede urfolk i området blir dermed ikke overbevisende.

Flere antropologer med god kunnskap om situasjonen i Napo-Tigre-området har informert rådet om at det har vært observasjoner av spor av ukontaktede urfolk i de seneste årene, men at ikke alle er blitt rapportert. Dette synes å være tilfellet blant annet med den såkalte Daimi-rapporten (se avsnitt 5.2.1), som har vært brukt som bevis på at det ikke finnes urfolk i området, blant annet i forbindelse med de omtalte rettssakene (se avsnitt 5.2.6). Det er også indikasjoner på at arbeidere og lokalbefolkningen har gjort observasjoner, men at disse ikke blir videreformidlet til selskapene. Ettersom letevirkosomheten gir lokale arbeidsplasser finnes det få insentiver for lokalbefolkningen eller ansatte

til å rapportere om spor etter ukontaktede urfolk, dersom det medfører at virksomheten stanses. Dessuten forutsetter Repsols beredskapsplan at tre vitner må bekrefte en observasjon for at den skal rapporteres.

Når det gjelder å vurdere tilstedeværelsen av isolerte urfolk er det, etter rådets oppfatning, viktig å merke seg selve beliggenheten av blokk 39 mot grensen til Ecuador. På den ecuadorianske siden av grensen har myndighetene opprettet et reservat for å beskytte urfolkene som lever i frivillig isolasjon. Dette reservatet ligger inntil grensen mot Peru, og det er gjort observasjoner av ukontaktede urfolk svært nær grensen til Peru. Ifølge antropologer som rådet har vært i kontakt med, er det sannsynlig at urfolksgrupper har flyttet sørover og over grensen til Peru som følge av angrepene mot de ukontaktede urfolkene i den nordre delen av reservatet i Ecuador. Rådet vektlegger også at myndighetene i Ecuador har uttrykt nødvendigheten av å samarbeide med Peru for å beskytte disse urfolkene, fordi de har sine leveområder i grensetraktene. Der er ingen tvil om at isolerte urfolksgrupper krysser reservatgrensene i Ecuador. Det er for eksempel rapportert at ukontaktede urfolk er observert i oljeblokker i Ecuador utenfor reservatet.¹¹⁹ Ettersom grensen mot Peru ikke er en fysisk barriere, og det faktum at disse urfolkene er nomader, finner rådet det svært sannsynlig at urfolksgrupper også kan krysse grensen mot Peru.

Rådet har merket seg at myndighetene i Peru synes å ha delte meninger om eksistensen av ukontaktede urfolk i blokk 39. Mens Helsedepartementet indikerer en mulighet for at det kan være ukontaktede urfolk i blokk 39, hevder Energi- og gruvedepartementet at det ikke har vært observasjoner som kan bekrefte disse urfolkens eksistens i løpet av de siste ti årene. Energi- og gruvedepartementet stiller likevel krav til at selskapene som opererer i blokk 39, skal ha beredskapsplaner i områder hvor det er indisier på at det finnes ukontaktede urfolk. Energi- og gruvedepartementet avviste også Repsols miljøkonsekvensanalyser to ganger, blant annet fordi det ikke var tatt tilstrekkelige hensyn til at ukontaktede urfolk kunne finnes i området. Ombudsmannen mente allerede i 2006 at det var tilstrekkelige indikasjoner på at isolerte urfolk var til stede i blokken, og anbefalte at det burde gjøres grundigere undersøkelser av deres mulige eksistens. Denne anbefalingen er ikke blitt fulgt opp.

Når selskapene i fellesforetaket hevder at eksistensen av ukontaktede urfolk i blokken ikke er bevist, henviser de til domstolenes avgjørelser i saken som AIDSESEP reiste mot selskapene og Energi- og gruvedepartementet. Imidlertid er hovedspørsmålet som domstolene har tatt stilling til, om oljeleting i blokk 39 og 67 kan sies å utgjøre en umiddelbar trussel mot urfolkens menneskerettigheter. Domstolene konkluderte med at det i dette spørsmålet ikke finnes tilstrekkelige bevis for deres eksistens og derfor heller ingen umiddelbar trussel, som vil være nødvendig for å forby aktivitet i området. Basert på avgjørelsen i Høyesterett antar rådet at bare alvorlige og konkrete hendelser, slik som drapene i Ecuador, vil utgjøre en umiddelbar trussel. Dette har åpenbart ikke vært tilfellet verken i blokk 39 eller 67. Rådet konstaterer imidlertid at Høyesterett mente at undersøkelsene som var blitt gjennomført av ulike aktører, ikke har vært overbevisende i noen retning. Etter rådets oppfatning er avgjørelsen i Høyesterett mer balansert enn det selskapene hevder.

Selskapene viser i sine svar til rådet også til beslutningen i den multisektorielle kommisjon om å sende AIDSESPs *Estudio Técnico* tilbake til organisasjonen på grunn av

metodemessige svakheter og mangel på bevis som kan bekrefte at ukontaktede urfolk befinner seg i Napo-Tigre-området. Rådet er imidlertid kjent med at kommisjonen ikke har behandlet saken, og at vurderingen og beslutningen som det vises til, er gjort av kommisjonens sekretær og uten tilslutning fra kommisjonen. Kommisjonen har verken vurdert AIDSEPs studie eller fulgt opp situasjonen i området gjennom videre undersøkelser. Dette må ses i lys av at det ifølge loven er kommisjonens mandat å gjennomføre undersøkelser for å bekrefte om det finnes isolerte urfolk i et område.

Etter det rådet kan se, er det ingen av de mange aktører og utredere som står bak det materialet som rådet har hatt tilgang til, som utelukker at det kan leve urfolk i frivillig isolasjon i blokk 39. Men det er ulike vurderinger av sannsynligheten for at dette er tilfellet. Nærmere 75 prosent av peruansk Amazonas er lagt ut som letekonsepsjoner for petroleum. Av disse overlapper de aller fleste med urfolks leveområder, og noen også med leveområder for isolerte urfolk. Både i blokkene 39 og 67 er det gjort lovende oljefunn, og både selskaper og myndigheter ser oljevirkosomheten som verdifull. Samtidig er det stor motstand mot regjeringens oljepolitikk, ikke minst blant urfolksorganisasjoner som ser at urfolkenes leveområder og levemåter kan bli truet av oljevirkosomheten. Dette synes å ha vært et viktig element i NGOenes bestrebelser for å få opprettet Napo-Tigre reservatet for å beskytte urfolkene i området. Det er naturlig at disse ulike prioriteringene også vil påvirke aktørenes syn på hvor sannsynlig det er at det finnes ukontaktede urfolk i området.

Spørsmålet om eksistensen av ukontaktede urfolk i blokk 39 er åpenbart kontroversielt. Rådet konstaterer i den sammenheng at verken myndigheter eller selskapene har initiert uavhengige, vitenskapelige undersøkelser med det formål å få verifisert om det finnes isolerte urfolk i dette området. Grundige feltstudier, slike som for eksempel myndighetene og FUNAI gjennomfører i Brasil, mangler i dette tilfellet. Derfor kan heller ikke spørsmålet om det finnes isolerte urfolk i dette området, besvares entydig. Etter det rådet er kjent med er det ikke noe som tyder på at myndighetene eller selskapene vil initiere slike undersøkelser.

Det å tillate oljeleting i et område hvor det er indier for at det finnes isolerte urfolk, synes etter rådets oppfatning heller ikke å være i samsvar med utkastet til retningslinjer for isolerte urfolk som sekretariatet til FNs kommissær for menneskerettigheter har utarbeidet. Retningslinjene gir tydelige anbefalinger om å legge et «føre var»-prinsipp til grunn inntil situasjonen er mer avklart på grunn av de negative konsekvensene som en kontakt med isolerte urfolk vil medføre.

Rådets oppgave er å vurdere risiko for fremtidige brudd på SPU's etiske retningslinjer. Som et ledd i dette må rådet i denne saken ta standpunkt til spørsmålet om sannsynligheten for at det finnes urfolk i frivillig isolasjon i konsesjonsområdet. Ut i fra en samlet vurdering av tilgjengelig informasjon konkluderer rådet med at det er en sannsynlighet for at det finnes urfolk som lever i frivillig isolasjon i blokk 39. Den usikkerhet som finnes, kan for en stor del skyldes at det ikke har vært gjennomført nødvendige og vitenskapelige feltundersøkelser for å avklare eksistensen av disse urfolkene. Når tilstrekkelige undersøkelser ikke er foretatt, vil Etikkrådet la dette telle i disfavør av dem som tjener på at spørsmålet ikke er blitt avklart.

Spørsmålet om menneskerettighetsbrudd

Det synes ikke å være noen vitenskapelig uenighet om at utenforståendes kontakt med isolerte urfolk fører til at nye sykdommer introduseres og at dette er en alvorlig trussel mot urfolkens eksistens. Historien har vist at slik kontakt har langsiktige og irreversible konsekvenser for hele kulturer, i tillegg til de lidelsene som familier og det enkelte mennesket utsettes for. Rådet legger vekt på at dette synes å være den viktigste årsaken til at for eksempel Helsedepartementet i Peru fraråder en hver kontakt med isolerte urfolk, og at det brasilianske indianerdirektoratet, FUNAI, la om sin politikk med sikte på å beskytte og unngå all kontakt med urfolk som lever i frivillig isolasjon. Med de fatale og langsiktige konsekvensene en kontakt med omverdenen medfører, vil det å forårsake en slik kontakt, som dessuten er uønsket fra urfolkens side, etter rådets oppfatning innebære alvorlige krenkelser av deres menneskerettigheter. Dette er i samsvar med oppfatningen til sekretariatet til FNs kommissær for menneskerettigheter, som fastslår at tvungen eller uønsket kontakt med isolerte urfolk er et brudd på menneskerettighetene.

Medvirkning til grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd

For å fastslå om det er en risiko for medvirkning til grove eller systematiske brudd på menneskerettighetene må det ifølge de etiske retningslinjene til SPU være en faktisk sammenheng mellom selskapets virksomhet og normbruddene. Videre må selskapet ha bidratt til normbruddene, eller hatt kunnskap om normbruddene, men unnlatt å forhindre dem, og det må være en uakseptabel risiko for at de pågående normbruddene vil fortsette i fremtiden.

Etter rådets oppfatning kan det ikke være tvil om at den letevirksomheten som Repsol og Reliance Industries gjennomfører i blokk 39 bidrar til å øke risikoen for at urfolk som måtte leve i frivillig isolasjon innenfor blokken, vil komme i kontakt med utenforstående. Rådet legger vekt på at letefasen synes å være særlig skadelig for ukontaktede urfolk. Det kan derfor ikke være tvil om at det er en sammenheng mellom selskapenes virksomhet og risikoen for at normbrudd vil finne sted.

Repsol mener at beredskapsplanen vil hindre menneskerettighetsbrudd ved en eventuell kontakt med isolerte urfolk i blokken. Rådet er klar over at beredskapsplanen er i samsvar med myndighetenes krav, men selv om planen tar sikte på å beskytte ukontaktede urfolk, vil flere av tiltakene kunne innebære at det faktisk etableres kontakt. Dette synes å være i strid med prinsippet om at all kontakt må unngås. Ifølge beredskapsplanen skal det sendes ut et etterforskningssteam inn i det området der det er observert spor av ukontaktede urfolk, og i tilfeller av visuelle observasjoner skal den personen som har ansvar for kommunikasjon med lokalbefolkningen (*the community relations supervisor*), forsøke å etablere muntlig kommunikasjon for å samle informasjon. Slike tiltak vil trolig kunne være farlige både for urfolkene og selskapets ansatte. Urfolkene vil bli utsatt for bakterier og virus som vil kunne være katastrofalt for stammen, i tillegg til at voldelige konflikter vil kunne oppstå.

Rådet anser at de beredskapsplanene som Repsol har innført neppe vil være tilstrekkelig til å unngå kontakt ettersom selve tilstedeværelsen av personell utgjør den største trusselen mot urfolkene. Rådet legger vekt på at peruanske helsemyndigheter fastslår at all kontakt med urfolk i frivillig isolasjon må unngås og at utvinning av naturressurser,

inklusive oljevirkosomhet, er blant de aktivitetene som kan føre til at slik kontakt oppstår. Etter rådets oppfatning synes det derfor å være tilnærmet umulig å kombinere hensynet til isolerte urfolks liv og helse med oljeleting når dette foregår innenfor disse urfolkenes leveområder.

Leteaktivitetene i blokk 39 er pågående. Rådet er kommet frem til at det er en sannsynlighet for at det kan finnes ukontaktede urfolk i blokken, og at det derfor også er en risiko for at det kan oppstå kontakt mellom selskapets arbeidere og urfolk i frivillig isolasjon. Ettersom skadene da vil kunne være svært alvorlige, anser Etikkrådet at SPUs fortsatte eierskap i Repsol og Reliance Industries vil innebære en uakseptabel risiko for medvirkning til grove brudd på menneskerettigheter, og anbefaler at disse selskapene utelukkes fra Statens pensjonsfond utland.

8 Tilrådning

Etikkrådet anbefaler at Repsol YPF og Reliance Industries utelukkes fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland.

Gro Nystuen
Leder
(sign.)

Andreas Føllesdal
(sign.)

Anne Lill Gade
(sign.)

Ola Mestad
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Noter

- 1 Se f.eks. Etikkrådets tilråkning om Total, tilgjengelig på www.etikkradet.no.
- 2 Finer, Matt, Clinton N. Jenkins, Stuart L. Pimm, Brian Keane og Carl Ross 2008: 'Oil and gas projects in the Western Amazon: Threats to Wilderness, Biodiversity, and Indigenous Peoples'. I *PLOS one August 2008, volume 3, Issue 8, e2932*, tilgjengelig på <http://www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0002932>.
- 3 Se fotnote 2.
- 4 Repsol YPF er et internasjonalt, integrert olje- og gasselskap med virksomhet i over 30 land. Repsol var opprinnelig et spansk statselskap, som ble privatisert i 1993. I 1999 kjøpte Repsol det argentinske selskapet YPF, se www.repsolypf.com.
- 5 Reliance Industries Limited (RIL) er det største private selskapet i India med virksomhet innenfor en rekke sektorer. Selskapet har olje og gassfelt i India, samt i 12 andre land, inklusive Peru. Som nevnt kjøpte RIL en 10 prosent andel i blokk 39, se <http://www.ril.com>.
- 6 Smithsonian Institution and Repsol YPF PowerPoint Presentation *Conservation Partnerships In Peru: A Biodiversity Action Plan for a Sensitive Environment*, tilgjengelig på: <http://intranet.iucn.org/webfiles/ftp/public/ForumEvents/E0834/Final%20Document/834_Guinae_P_Energy%20orhttp://w%20Biodiversity%20-%20Both,%20please!.pdf>
- 7 Repsol YPF S.A Form 6 K Report of Foreign Issuer to the US Securities and Exchange Commission for month of September 2010, tilgjengelig på http://google.brand.edgar-online.com/EFX_dll/EDGARpro.dll?FetchFilingHTML1?ID=7453762&SessionID=HwUbHCgZHm9trP7.
- 8 Informasjon fra selskapene.
- 9 Se fotnote 6.
- 10 Se fotnote 6.
- 11 http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site-en/importantinformation/block+maps/cont_blookmaps.
- 12 Perenco er et privat selskap. SPU er ikke investert i Perenco.
- 13 Smithsonian Institution and Repsol YPF PowerPoint Presentation *Conservation Partnerships In Peru: A Biodiversity Action Plan for a Sensitive Environment*.
- 14 Repsol YPF/ GEMA 2007: *EIA SÍSMICA 2D (1 000 Km) LOTE 39, Cap. 2.0 - Descripción del Proyecto*.
- 15 Repsols brev til Etikkrådet 13.10.09.
- 16 Ministerio de Energía y Minas: *Resolución Directoral No 193 - 2010 MEM/AAE, 27 Mayo 2010*
- 17 Repsol YPF/ GEMA 2007: *EIA SISMICA 2D (1 000 Km) LOTE 39, Cap. 2.0 - Descripción del Proyecto*.
- 18 «Repsol YPF Describes Peru Block 39 Plans» *Business News Americas*, October 20, 2008.
- 19 LEY N° 28736: *Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, artículo 2*, tilgjengelig på <http://www.spda.org.pe/portal/cd-ambiental/documentos/LEY%20NO%2028736.htm>.
- 20 I denne tilråkningen brukes begrepene urfolk i frivillig isolasjon, ukontaktede urfolk og isolerte urfolk synonymt.
- 21 Huertas Castillo, Beatriz 2004: *Indigenous people living in voluntary isolation in Peru*, p 21. IWGIA Document No 100- Copenhagen, og La Defensoría del Pueblo: El Informe Defensorial N° 101 *Pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial*. Resolución Defensorial N° 032-2005-DP; 15. november 2005.
- 22 Human Rights Council 2007: *Draft Guidelines on the Protection of Indigenous Peoples in Voluntary Isolation and in Initial Contact of the Amazon and El Chaco*. A/HRC/EMRIP/2009/6.
- 23 Brackelaire, Vincent 2006: *Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América Latina. (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela)*, tilgjengelig på http://www.trabalhoindigenista.org.br/Docs/Diagn%C3%B3stico%20Pueblos%20Aislados_Vicent_jan06.pdf og kommunikasjon med Beatriz Huertas Castillo 11. oktober 2010.
- 24 Se fotnote 22.
- 25 Napolitana, Dora A. 2007: Towards Understanding the Health Vulnerability of Indigenous Peoples Living in Voluntary Isolation in the Amazon Rainforest: Experiences from the Kugapakori Nahua Reserve, Peru. *I EcoHealth Volume 4, Number 4, 515-531*, s. 520.
- 26 Huertas Castillo, Beatriz 2004: *Indigenous people living in voluntary isolation in Peru*, p 78. IWGIA Document No 100- Copenhagen, og La Defensoría del Pueblo: El Informe Defensorial N° 101 *Pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial*. Resolución Defensorial N° 032-2005-DP; 15 november 2005.
- 27 Se for eksempel Ribeiro, Darcy 1996: *Os Índios e a Civilização. - A integração dos indígenas no Brasil moderno* Cia. das Letras.
- 28 Se for eksempel fotnote 25, inklusiv bibliografi og fotnote 26. John Hemming 2003: *Die If You Must*, gir en omfattende beskrivelse av konsekvenser for indianere i Brasil. Helsedepartementet i Peru undersøkte utbruddet av sykdommer og dødsfall blant Nanti-indianerne og konkluderte med at Camisea-prosjektets aktiviteter og tilstedeværelse av personell kunne knyttes til sykdomsutbruddene. Repsol er partner i Camisea-prosjektet. Ministerio de

- Salud 2003: *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de los Nanti de la reserva territorial Kugapakori Nahua, Rio Camisea, Cusco*.
- 29 Ministerio de Salud; Oficina General de Epidemiología 2003: *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de los Nanti de la reserva territorial Kugapakori Nahua; Rio Camisea, Cusco*. Peru/MINSA/OGE-04/009& Serie Análisis de Situación de Salud y Tendencias.
- 30 Defensoría del Pueblo: Informe Defensorial No 2003; *El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas*, tilgjengelig på <http://www.defensoria.gob.pe/>.
- 31 Huertas Castillo, Beatriz 2004: *Indigenous people living in voluntary isolation in Peru*, s. 82-83. IWGIA Document No 100- Copenhagen.
- 32 Ministerio de Salud 2003: *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de los Nanti de la Reserva territorial Kugapakori Nahua, Rio Camisea, Cusco*. Lima; og Stephens, Carolyn et al 2006: Disappearing, displaced, and undervalued: a Call to action for Indigenous health worldwide, in *The Lancet vol 367 2019-2028*.
- 33 Se fotnote 25 inklusiv bibliografi.
- 34 Dwyer, Jane Powell (ed.) 1975: *The Cashimua of Eastern Peru*, Rhode Island: Haffenreffer Museum of Anthropology og Schultz, Harald and Wilma Chiara 1955: *Informações sobre indios do Elto Rio Purus, Revista de Museu Paulista* vol. 9. Begge referert i Survival International 2008: *First Contact and Disaster*. Memo to the Council.
- 35 Rogalski, Filip og Marek Wolodzko 2003: *Informe sobre la presencia de grupos indígenas en situación de aislamiento voluntario en la cuenca de los ríos: Medio y alto Curaray, Arabela, Nashiño y alto Napo. Estudio antropológico basado en el trabajo de campo. (octubre –diciembre 2003)* Et samarbeid mellom Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana og Equipo para Estudio de las Culturas de América Latina de la Escuela de Etnología y Antropología de Cultura de la Universidad Adam Mickiewicz de Poznan, Polonia. Iquitos 2003. Den andre studien ble gjennomført av Filip Rogalski mellom mars og mai 2004. Resultatene fra begge disse undersøkelsene ble sammenstilt for AIDSESEP i dokumentet: *Estudio Técnico. Delimitación territorial a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario. Napo, Tiger, Curaray, Arabela, Nashiño, Pucacuro*.
- 36 AIDSESEP 2003: *Estudio Técnico*, p.1 paragraph 7. Ifølge denne studien og annen informasjon som rådet har hatt tilgang til, hører disse urfolksgruppene til to språkfamilier: Záparo- og Waorani-familiene. Begge familiene inkluderer ulike etno-lingvistiske grupper. Arabela-, Iquito- Taushiro- og Záparo-gruppen er antatt å tilhøre Záparo-familien, mens Abijira-gruppen hører til Waorani-familien. Ombudsmannens rapport (se avsnitt 5.2.3) refererer til Arabela (Záparo-familien) og Auca-grupper (Waorani-familien). Fordi de isolerte urfolksgruppene ikke har identifisert seg selv som gruppe (gruppene bærer navn som andre, ofte lokalbefolkningen, har gitt dem) kan navnet på en gruppe variere. Dette er ikke uvanlig. For eksempel hadde Matsiguenka-gruppen som lever i isolasjon ved Urubamba-elven i det sørlige Peru, lenge to forskjellige navn: Kirineri og Kugapakori. Kommunikasjon med Beatriz Huertas Castillo, 26. august 2010.
- 37 AIDSESEP 2003: *Estudio Técnico*, s. 1-2, punkt 8: «Los pueblos indígenas en aislamiento se desplazan por toda la zona superior del río medio Arabela, el medio Curaray [] y el medio y alto Yanayacu y Aushiri; por el medio y alto Baratillo (Grande), Tangarana y el divortium aquarum entre el río Pucacuro y las cabeceras del río Nanay, donde aprovechan los recursos del bosque a través de prácticas de subsistencia como la caza, pesca, recolección y manejo de cultivos.»
- 38 ORPIO-AIDSESEP 2008: *Proyecto de Fortalecimiento de la Propuesta de Creación de la Reserva Territorial Napo-Tigre*. Iquitos, desember 2008.
- 39 Se fotnote 38.
- 40 Google Earth Image utarbeidet av antropolog Lukasz Krokoszyński.
- 41 Mora Bernasconi, Carlos 2007: *Opinión Antropológica sobre el Estudio Técnico*. PeruPetro ga Bernasconi i oppdrag å gjøre en kritisk vurdering av AIDSESEPs *Estudio Técnico*, og hans vurdering var ment å gi et beslutningsunderlag for PeruPetro. PeruPetro er det statlige oljeselskapet som har ansvaret for å forhandle og inngå kontrakter for leting og produksjon av petroleum. Tilgjengelig på <http://198.170.85.29/Perenco-enclosure-anthropological-opinion-Mora-2-Oct-2007.pdf>.
- 42 Krokoszyński, Lukasz, Mariusz Kairski, Pawel Chyc and Iwona Stońska Kairska 2009: *Algunas observaciones referentes a los estudios sobre la presencia de las poblaciones aisladas en la zona fronteriza peruano-ecuatorial*, tilgjengelig på <http://reducayali.blogspot.com/2009/06/napo-tigre-estudios-sobre-la-presencia.html>.
- 43 Daimi 2008: *Investigación Interdisciplinaria Antropológica en torno a Pueblos Indígenas Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial. Propuesta de la Reserva Napo-Tigre-Curaray*, tilgjengelig på http://www.perenco-peru.com/fileadmin/user_upload/INFORMEFINALPIAV.pdf Studien ble utført på oppdrag av Perenco.
- 44 Se fotnote 43 s 122-124.
- 45 Daimi juli 2008: *Mapa 01 Rutas de Investigación*.
- 46 The Guardian 4. juli 2009: *Rumble in the jungle* by Rory Carroll, tilgjengelig på <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/jul/04/peru-amazon-rainforest-conservation>.
- 47 Kommunikasjon med antropolog Adolfo Lopez på e-post og telefon 17. og 24. september 2010.
- 48 Se fotnote 43, s. 8.
- 49 Beatriz Huertas Castillo: Memo to the Council, 8.november 2010. For eksempel har de isolerte Pano-gruppene som holder til mot grensen til Brasil, sluttet å bygge store hus og anlegge åpne glenner i skogen. De bygger i stedet

- mindre hytter som kan skjules under vegetasjon og som viser seg å være vanskelig å finne. Mascho Piroene og andre grupper sluttet å dyrke opp større områder og gikk over til små «kjøkkenhager» fordi de måtte forflytte seg ofte, mens Mayoruna-grupper ga opp å bruke leirgods.
- 50 Beatriz Huertas Castillo; Memo to the Council, 8. november 2010.
- 51 *Resumen del Seminario taller: Promoción de la actividad de hidrocarburos en comunidades indígenas* (Santa Clotilde, 11-13 August 2003).
- 52 Survival International: *Reports of uncontacted Indians seen by oil workers* 24. juli 2008, tilgjengelig på <http://www.survival-international.org/news/3540>.
- 53 Ministerio de Energía y Minas: Informe No 043-2008-MEM-OGGS/SL *Supuesto incidente en el Lote 39*. OGGG Report No 043-2008-MEM-OGGS/SL
- 54 Kilden finnes i rådets arkiv.
- 55 Dette er beskrevet i Ministerio de Energía y Minas INFORME No 045-2007-MEM-AAE/GR. *Asunto: Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental Programa de 12 Pozos Exploratorios Raya 2X, 3X, 4X, 5X, 6X, 7X; Buena Vista 2X; Abalón 1; Cuvina 1X; Caballa 1Xy Arabela 2X y 3 X-Lote 39*, 22. Juni 2007.
- 56 Ministerio de Energía y Minas INFORME No 0080-2007-MEM-AAE/CIM. *Asunto: Evaluación del Levantamiento de Observaciones del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) Prospección 2D-Lote 39*, 14. august 2007.
- 57 INRENA er underlagt Landbruksdepartementet i Peru.
- 58 Ministerio de Agricultura/ Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA): *Observación Técnica No 363-06-INRENA- OGATEIRN-UGAT; EIA Prospección Sísmica 2D (1000 km) LOTE 39*, 22. desember 2006.
- 59 Feromenami er et annet navn på Taromenane. Tagaeri-gruppen hører til Waorani-familien, som er den samme språkfamilien som også isolerte urfolksgrupper i Ecuador tilhører, se fotnote 36.
- 60 Repsol YPF/ GEMA 2007: *EIA SÍSMICA 2D (1 000 Km) LOTE 39, Cap. 2.0 - Descripción del Proyecto.. «Se tiene referencia de la existencia de grupos de indígenas no contactados(indígenas en aislamiento voluntario como se denomina actualmente). A este respecto, existen informes de moradores y profesionales que señalan la presencia de varios grupos de indígenas no contactados en las cabeceras de los ríos Curaray, Tigre y otros cursos fluviales, del lado de la frontera con Ecuador. Para el caso del Perú, se establece la presencia de dos grupos denominados: Feromenami y Tagaeri. En el caso de la posibilidad de establecer contactos al respecto se explica según las situaciones en el Capítulo 5.0 (Manejo Ambiental) del EIA.»*
- 61 Se fotnote 56, s. 30 pkt 56.
- 62 Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú: *Plan de Contingencia para pueblos indígenas en aislamiento voluntario y/o no contactados*, version 02, EP.MASC.049L.
- 63 Ministerio de Energía y Minas: *Resolución Directoral No 958-2007-MEM/AAE 28 de noviembre de 2007* (seismic surveys) og Ministerio de Energía y Minas: *Resolución Directoral No 976-2007-MEM/AAE 3 de diciembre de 2007* (exploration wells).
- 64 Repsols brev til Etikkrådet 13.10. 2009.
- 65 Barrett Resources (Perú) LLC/ GEMA 2007: *EIA SISMICA 3D - LOTE 67 5-1 CAP. 5.0 Plan de Manejo Ambiental*, avsnitt 5.11.15 *Medidas de Contingencias Antropológicas para contactos con poblaciones en aislamiento voluntario* (p. 98): *«En el transcurso de las actividades de la sísmica en las áreas del Lote 67, probablemente los trabajadores tengan un encuentro con estas poblaciones no contactadas, debido a la continua movilidad de estos últimos. Por ello, es necesario que para la campaña sísmica y posteriormente para la etapa de perforación, se deba contar con varios trabajadores indígenas, que puedan oficiar de traductores; los que serán entrenados por el personal de Relaciones Comunitarias de BARRETT.»*
- 66 *Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial*, LEY N° 28736, tilgjengelig på <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6757.pdf>.
- 67 Decreto Supremo No 044-2009: *Declaran de necesidad e interés nacional el desarrollo del Proyecto del Lote 67*, tilgjengelig på http://www.perenco-peru.com/fileadmin/user_upload/Project_of_national_necessity_and_interest.pdf.
- 68 Ministerio de Energía y Minas, Oficina General de Gestión Social: *Actividades petroleras y reservas indígenas: Intereses y Posiciones* tilgjengelig på http://www.minem.gob.pe/archivos/dgss/notas/Comentarios_Lotes3967.pdf Departementet fastslår: *«...que ya exigía la presentación de un Plan de Contingencia Antropológico para aquellas áreas donde existen indicios de la presencia de estos pueblos humanos.»*
- 69 Ministerio de Salud 2008: *Norma y Guías Técnicas en Salud. Indígenas en aislamiento y contacto inicial*. Lima, tilgjengelig på http://www.ins.gob.pe/insvirtual/images/otrpubs/pdf/Normas_Guias_Indigenas_final.pdf
- 70 Se fotnote 69, s. 23 og s. 52-53.
- 71 Se fotnote 69, s. 13: *«Reserva Territorial del Estado en favor de los pueblos Arabela, Panamujuri, Taushiro, Huaorani, Taromenane, Iquito-Cahua, en los ríos Curaray, Napo, Arabela, Nashiño, Tigre y Afluentes, en el departamento de Loreto, Frontera con Ecuador.»*
- 72 <http://www.defensoria.gob.pe>.
- 73 Defensoría del Pueblo: *El Informe Defensorial No 101 Pueblos Indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial*. Resolución Defensorial No 032-2005-DP. 15. november 2005, tilgjengelig på <http://www.defensoria.gob.pe>.
- 74 Defensoría del Pueblo: *Programa de Comunidades Nativas. Informe de Viaje No 001-2003/DP-PCN. Informe del viaje realizado al distrito del Napo*. 14. januar 2003.

- 75 Se fotnote 73, s. 62: «*Estos derechos de aprovechamiento otorgados a terceros constituyen una violación a los derechos a la vida, salud y territorio de estos pueblos indígenas, por lo que es necesario garantizar al máximo la integridad de estas áreas, ya que no se trata de pueblos que puedan ser reubicados para la explotación de tales recursos.*»
- 76 Se fotnote 73, s. 67, avsnitt 3.3.
- 77 Kommunikasjon med Ombudsmannen 8. november 2010.
- 78 *AIDSESEP vs Ministerio de Energía y Minas, Perunco Peru Limited del Peru, Perupetro S.S., Repsol Exploración Peru Sucursal del Peru: Accion de Amparo. Sentencia. Resolución Número 46*, Corte de Iquitos 1. Julio 2008. Expediente 2007-00919-0-1903-JR-CI-2, tilgjengelig på <http://www.reports-and-materials.org/Perenco-enclosure-Iquitos-court-1-Jul-2008.pdf>.
- 79 *AIDSESEP vs Ministerio de Energía y Minas, Perenco Peru Limited del Peru, Perupetro S.S., Repsol Exploración Peru Sucursal del Peru: Proceso de Amparo. Sentencia. Resolución Número 53*. Segundo Juzgado Civil de Maynas. Expediente 2008-0918-SC/2007-00919-0-1903-JR-CI-2; p 11; tilgjengelig på http://www.perenco-peru.com/fileadmin/user_upload/Second_instance_sentence.pdf.
- 80 Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente No 06316-2008-PA/TC, tilgjengelig på <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/06316-2008-AA.html>.
- 81 Se fotnote 80, §3 punkt 5.
- 82 Se fotnote 78, § 7: «*Ello no quiere decir en modo alguno que las empresas petroleras emplazadas y el Estado no deban tomar medidas preventivas para evitar cualquier tipo de afectación de derechos de pueblos indígenas no contactados en caso existan y se produzcan efectivamente contactos con ellos, pero esto no habilita en las actuales circunstancias a prohibir o suspender las operaciones de hidrocarburos en los lotes 39 y 67, como pretende la demandante.*»
- 83 Se fotnote 80.
- 84 Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente No 06316-2008-PA/TC, §3 punkt 7: «*al tratarse de documentos, dictámenes y/o investigaciones que plantean conclusiones contradictorias.*».
- 85 Dette utdypes av mindretallet, dommer Landa Arroyo i §3.10: «*En el mismo sentido se ha ratificado también que: «La naturaleza excepcional, urgente y sumarisima de los procesos constitucionales determina que no se pueda actuar una diversidad de medios probatorios; ello por el contexto en el cual el juzgador constitucional tiene que dictar en forma inmediata una orden encaminada a detener o suspender la realización de un hecho violador de un derecho constitucional, medida que no puede admitir demora en la ejecución en su trámite. Por tanto, la tutela inmediata no permite actuaciones procedimentales del tipo probatorio, en principio» (... on this note, the tribunal has previously decided that 'the exceptional, urgent and swift nature of constitutional processes mean that one cannot allow for a number of evidentiary processes to take place. This because of the context in which a constitutional judge must immediately dictate an order with an aim to stop or suspend the execution of an act which violates a constitutional right, and this cannot be delayed. Consequently immediate protection cannot in principle allow procedural acts of the evidentiary kind.)*
- 86 Se fotnote 84, §3.8: *Todo ello permite sostener a este Colegiado, con relación a este extremo de la pretensión, que el proceso de amparo no es la vía adecuada por carecer de estación probatoria respecto de cuestiones tan controvertidas como las expuestas, resultando de aplicación el artículo 9° del Código Procesal Constitucional, dette følger av artikkel 9 i the Code of Constitutional Proceedings.*
- 87 Se fotnote 84, §4. 12. «*...es decir, el perjuicio debe ser real, efectivo, tangible, concreto e ineludible, excluyendo del amparo aquellos perjuicios que escapan a una captación objetiva.*»
- 88 Retten har også tatt stilling til om urfolkene rett til konsultasjon i forbindelse med tildeling av blokkene ble brutt. Retten konkluderer med at staten ikke konsulterte urfolkene da konsesjonene ble delt ut i 1995 og 1999 og at staten dermed handlet i strid med grunnloven. Retten fastslår at urfolk har en uavhengelig rett til å bli konsultert i henhold til ILO konvensjonen 169 pålegger staten å sørge for at de involverte selskapene gjennomfører slike konsultasjoner selv om konsesjonene er tildelt. §6. 26, 27, 30.
- 89 Se fotnote 84, rettens mindretall ved dommer Landa Arroyo, §3.11. «*Ello no es óbice, sin embargo, para dejar establecida la responsabilidad del Estado a través de las instituciones dedicadas a la investigación de las comunidades nativas de la selva, en especial el INDEPA, a efectos de que destine recursos orientados a promover la investigación científica sobre los pueblos en aislamiento voluntario, su ubicación, condiciones de vida, territorios que ocupan, lenguas, cultura y formas de vida. Es deber del Estado, en el marco de la efectiva protección de los derechos de estos pueblos, reconocidos tanto a nivel interno como a través de documentos internacionales suscritos por el Perú, desarrollar investigaciones o promoverlas a través de instituciones privadas o públicas sobre su real existencia, como parte del derecho que tienen estos pueblos de acceder a los demás derechos que se les reconoce. Sin investigaciones que permitan conocer su real existencia y necesidades, el discurso sobre sus derechos resultará siempre vacío de contenido y carecerá de una real intención de atenderlos por parte de los poderes públicos.*»
- 90 Et tilsvarende pålegg fikk også Peru i 2007 (for et annet område lenger sør i landet) «*to all measures necessary to guarantee the life and personal integrity of the members of the Mashco Piro, Yora, and Amahuaca indigenous peoples in voluntary isolation, especially the adoption of measures aimed at preventing irreparable harm resulting from the activities of third persons in their territory.*» I dette tilfellet var det ulovlig hogst som utgjorde den største trusselen, se <http://www.cidh.org/medidas/2007.eng.htm>.
- 91 IAHRC Resolución MC-129-07. IAHRC ba peruanske myndigheter om informasjon om «*el estado actual de los*

- proyectos de exploración y explotación petrolera ubicados en los lotes 67 y 39»* og konsekvensen aktivitetene har «*podrían generar en la vida, la integridad personal, el territorio, la salud, el medio ambiente y la cultura de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario*». Brevet er referert til på <http://servindi.org/actualidad/2470>
- 92 *Petición de Medidas Cautelares a favor de los Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenani*, 1.mai 2006, tilgjengelig på <http://www.ciudadanosporlademocracia.org/cpd/frontEnd/main.php?idSeccion=159>.
- 93 Finer, M.; Vijay,V.; Ponce, F.; Jenkins, C.N. and Kahn,T.R 2009: Ecuador's Yasuni Biosphere Reserve: a brief modern history and conservation challenge, in *Environ. Res. Lett.* 4 (2009) 034005, available at http://iopscience.iop.org/1748-9326/4/3/034005/pdf/1748-9326_4_3_034005.pdf
- 94 Ministerio del Ambiente 2008: *Plan de Reparación Ambiental y Social (PRAS). Plan de Medidas Cautelares para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados. Informe Técnico sobre la Situación de Obe y Nashiño.*
- 95 Constitución del Ecuador , Artículo 57, tilgjengelig på http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf Straffeloven ble revidert i 2009 som et resultat av denne loven, og sier følgende: «*Quien irrespetare la autodeterminación de un grupo nacional, étnico, racial o religioso, o su voluntad de permanecer en aislamiento voluntario, incurrirá en delito de etnocidio y será sancionado con pena de reclusión menor ordinaria de tres a seis años*» (*whosoever disrespect the self-determination of a national ethnic, racial or religious national group or their wish to remain in voluntary isolation, will incur in the crime of ethnocide and will be sanctioned with the punishment of minor ordinary reclusion amounting to three to six years*). Kommunikasjon med økolog Eduardo Pichilingue, tidligere koordinator for Handlingsplanen for beskyttelse av isolerte urfolk i Ecuador, 9. november 2010.
- 96 Ministerio de Coordinacion de Patrimonio Natural y Cultural: *Plan de medidas cautelares a favor de los pueblos Taromenani y Tagaeri*. Quito, Ecuador.
- 97 Brev fra Miljøverndepartementet (Ministerio del Ambiente) til Utenriksdepartementet (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio, e Integración), datert 24. juli 2009.
- 98 Kommunikasjon med økolog og tidligere koordinator for Handlingsplanen for beskyttelse av isolerte urfolk i Ecuador Eduardo Pichilingue 9.november 2010.
- 99 Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de Marzo de 2006, titulada «Consejo de Derechos Humanos.» *Informe del Relator Espacial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, Sr Rodolfo Stavenhagen. Adición Misión a Ecuador. A/HRC/4/32/Add.2 28 desember 2006, paragraf 40.
- 100 Sammenstøtet i 2006 er ikke første gang medlemmer av Taromenane-stammen har blitt drept. I 2003 ble 26 medlemmer av stammen drept under et angrep fra en gruppe innfødte Huaoranier, se avsnitt 5.2.8. Drap er også blitt rapportert i 2007 og 2008.
- 101 Kilden finnes i rådets arkiv.
- 102 Ministerio del Ambiente; *Ficha de monitoreo de señales de presencia, Fecha de Registro: 13 de agosto 2010.*
- 103 *Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial*, LEY N° 28736, tilgjengelig på <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6757.pdf>.
- 104 Se fotnote 103 og *Decreto Supremo* No 008-2007-MIMDES.
- 105 Comisión Multisectorial: *Caso Napo-Tigre-Curaray*. Informe Técnico No 001-ST-2009. 22. juni 2009.
- 106 Kommunikasjon med Ombudsmannen, 8.november 2010.
- 107 AIDSESPs brev til Sr Mayta Capac Alatristero Herrera, Administrerende direktør, INDEPA, 12. oktober 2009.
- 108 Brev fra den Multisektorielle kommisjon til Etikkrådet 4.10.2010 «*...nuestra Institución considera de suma importancia la verificación en campo de dicha realidad, empero, nuestra limitación de recursos financieros nos restringe en el cumplimiento de dicha actividad.*»
- 109 Human Rights Council: *Draft Guidelines on the Protection of Indigenous peoples in voluntary isolations and in initial contact of the Amazon Basin and El Chaco*. Prepared by the Secretariat. 30. juni 2009. A/HRC/ENRIO/2009/6.
- 110 Det finnes 6 slike enheter, en i hver av følgende regioner: Vale do Javari ,Rio Envira, Rio Guaporé, Cuminapanema, Rio Purus, og Rio Madeirinha.
- 111 Se fotnote 109.
- 112 Se fotnote 109, avsnitt 10.
- 113 Se fotnote 109, avsnitt 49.
- 114 Se fotnote 109, avsnitt 54.
- 115 Repsols brev til Etikkrådet 13. oktober 2009.
- 116 Repsols brev til Etikkrådet 13.oktober 2009, ConocoPhillips brev til rådet 12.oktober 2009 og Reliance Industries' brev til rådet 14.oktober 2009.
- 117 Repsols brev til Etikkrådet 13.oktober 2009.
- 118 Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú: *Plan de Contingencia para pueblos indígenas en aislamiento voluntario y/o no contactados*, version 02, EP.MASC.049.
- 119 Proaño, José and Paola Colleoni 2008: *Taromenane Warani Nani, Presencia de Pueblos Tagaeri.Taromenane Fuera de la Zona Intangible en la Amazonia Ecuatoriana.*

Finansdepartementet

20. juni 2012

Vedrørende tilråding om utelukkelse

Etikkrådet viser til brev fra Finansdepartementet 25. mai 2012, der departementet ber om en oppdatering av rådets tilråding fra 1. desember 2010 om utelukkelse av Repsol YPF og Reliance Industries, som ligger til behandling i departementet. Rådet er bedt om å oppdatere saken i lys av tegn til at myndighetene i Peru har endret holdning til urfolksspørsmål. Departementet nevner spesielt den nye loven om forhåndskonsultasjoner av urfolk, og at regjeringen i Peru har fremholdt at den vil se økonomisk viktig ressursutvinning og sosiale hensyn i sammenheng.

Utgangspunktet er at Etikkrådet vurderer konkrete selskaper, ikke myndigheter eller deres politikk. Tilråding om utelukkelse av Repsol og Reliance Industries ble avgitt 1. desember 2010. Selskapene er sammen med PetroVietnam partnere i et fellesforetak som driver oljeleting i blokk 39 i peruansk Amazonas. I mai 2011 ble det gjort offentlig kjent at Conoco Phillips hadde solgt sin andel i fellesforetaket til PetroVietnam som i sin helhet er eid av den vietnamesiske stat. Conoco Phillips var ikke omfattet av tilrådingen fordi rådet var kjent med at selskapet ville selge seg ut da tilrådingen ble avgitt. Utover dette har det ikke vært endringer i fellesforetaket.

Repsol som er operatør i blokk 39, planlegger å fortsette letevirksomheten og prøveboringen i blokken. Selskapet leverte en ny miljøkonsekvensutredning for ytterligere seismiske undersøkelser og boring av prøvebrønner til myndighetene i april 2011 som fremdeles er til behandling i gruve- og energidepartementet i Peru.¹ Konsekvensutredningen legger opp til at prøveboringen vil finne sted over en periode på fem år.² Selskapet forventer å igangsette boringen i 2012.³

Kjernen i rådets tilråding er spørsmålet om hvorvidt det er en risiko for at det lever urfolk i frivillig isolasjon i blokk 39, såkalte ukontaktede urfolk. Rådet konkluderte i sin tilråding med at det ut i fra en samlet vurdering av den informasjon som var tilgjengelig, var en sannsynlighet for at det finnes urfolk som lever i frivillig isolasjon i blokk 39, og at fortsatt leteaktivitet i blokken ville medføre en uakseptabel risiko for at selskapene gjennom å utsette disse for kontakt, ville medvirke til menneskerettighetsbrudd. Rådet framholdt også at usikkerheten om de isolerte urfolkenes nærvær i blokken skyldtes at det ikke var gjennomført nødvendige vitenskapelige undersøkelser for å avklare deres tilstedeværelse her.

Etter det rådet kjenner til, er det siden tilrådingen ble avgitt, ikke gjort noen nye undersøkelser, verken av selskapet, den multikulturelle kommisjon eller andre for å avklare spørsmålet om urfolkenes eksistens i blokken. Det er heller ikke rapportert om nye tilfeldige funn av spor etter ukontaktede urfolk. Det faktiske grunnlaget for tilrådingen er dermed ikke endret.

Loven om forhåndskonsultasjoner av urfolk i tråd med ILOs konvensjon 169 (Lov nr 29785) ble vedtatt av kongressen i Peru i august 2011. Loven ble av mange positivt

mottatt, men det er uenighet mellom myndighetene og urfolksorganisasjoner om hvordan loven skal gjennomføres for å være i samsvar med ILO-konvensjonen, blant annet i spørsmålet om konsultasjon. Loven trådte i kraft i april i år, etter at en multisektoriell kommisjon hadde utarbeidet forskriftene til loven.⁴

Loven er ikke gitt tilbakevirkende kraft og har derfor liten betydning for aktiviteten i blokk 39. Rådet anser den uansett ikke som relevant i denne saken, ettersom det nettopp ikke vil være ønskelig at selskaper kontakter urfolk i frivillig isolasjon for å gjennomføre forhåndskonsultasjoner. Ettersom loven nylig har trådt i kraft, gjenstår det ennå å se hvilke endringer den faktisk vil medføre for aktiviteter der urfolk, i motsetning til det som er tilfelle i den foreliggende saken, skal konsulteres.

Rådet finner det ikke relevant generelt å vurdere om den nye regjeringen i Peru i større grad vektlegger sosiale hensyn i utvinningsprosjekter. Denne saken er en vurdering av to selskaper. Når det konkret gjelder aktiviteten i selskapets blokk 39, er rådet ikke kjent med at myndighetene har gitt selskapet noen pålegg med betydning for spørsmålet om ukontaktede urfolks tilstedeværelse, ettersom de har godkjent fortsatt leteaktivitet i blokken med de samme vilkårene som tidligere. Rådet mener derfor at den politiske utviklingen i Peru vedrørende urfolk ikke synes å ha noen betydning for denne konkrete saken.

Etter dette finner rådet intet grunnlag for annet enn å fastholde tilrådingen om utelukkelse av Repsol YPF og Reliance Industries.



Ola Mestad
Leder for Etikkrådet

Noter

- ¹ <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=2&idTitular=218>.
- ² Informe N. 200-2011-MEM-AAE/MB, 5. observasjon.
- ³ http://www.repsol.com/pe_es/corporacion/conocer-repsol/actividad/upstream/peru_2008.aspx.
- ⁴ <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ejecutivo-publica-reglamento-ley-consulta-previa-ampliacion-406709.aspx>.

Til Finansdepartementet

3. april 2014

Tilrådning om Repsol S.A. og Reliance Industries Limited

Innhold

1 Sammendrag	77
2 Bakgrunn	77
3 Endringer i fellesforetaket for blokk 39	78
4 Etikkrådets vurdering	79
5 Tilrådning	79

1 Sammendrag

Etikkrådet anbefaler ikke lenger å utelukke selskapene Repsol S.A. (Repsol)¹ og Reliance Industries Limited (Reliance) fra SPUs investeringsunivers. Den 1. desember 2010 avga Etikkrådet tilrådning om å utelukke Repsol og Reliance fra SPU på grunn av risikoen for medvirkning til alvorlige eller systematiske menneskerettighetsbrudd i forbindelse med leting etter olje og gass i Peru. Finansdepartementet har ennå ikke fattet noen beslutning i saken.

Selskapene har deltatt i et fellesforetak som har drevet leting etter olje og gass i blokk 39 i den peruanske delen av Amazonas. Repsol har meddelt Etikkrådet at selskapet har solgt seg ut av fellesforetaket, og at det for tiden ikke foregår aktiviteter i blokken.

Kjernen i rådets tilrådning fra 2010 var spørsmålet om hvorvidt det var en risiko for at det lever urfolk i frivillig isolasjon i blokk 39, såkalte ukontaktede urfolk. Rådet konkluderte med at det etter en samlet vurdering av den informasjon som var tilgjengelig, var en sannsynlighet for at det fantes urfolk som lever i frivillig isolasjon i blokken, og at fortsatt leteaktivitet ville medføre en uakseptabel risiko for at selskapene gjennom å utsette disse for kontakt ville medvirke til menneskerettighetsbrudd. Rådet framholdt også at usikkerheten om de isolerte urfolkenes nærvær i blokken skyldtes at det ikke var gjennomført nødvendige vitenskapelige undersøkelser for å avklare deres tilstedeværelse.

I mai 2012 ba Finansdepartementet om en oppdatering av tilrådningsen. I Etikkrådets brev til departementet 20. juni 2012 opprettholdt rådet anbefalingen om utelukkelse av Repsol og Reliance.

Når Repsol nå har solgt seg ut av fellesforetaket, er risikoen for at selskapet medvirker til menneskerettighetsbrudd i blokk 39 ikke lenger til stede. Grunnlaget som tilrådningsen om utelukkelse var basert på, har dermed falt bort. Når det gjelder Reliance, vil rådet vurdere risikoen for medvirkning til menneskerettighetsbrudd når et nytt fellesforetak er etablert og aktiviteten i blokken tas opp igjen. Etikkrådet anbefaler ikke nå å utelukke selskapet fra SPU.

2 Bakgrunn

Repsol er et internasjonalt, integrert olje- og gasselskap notert på børsen i Madrid. Ved utgangen av 2013 hadde SPU aksjer i selskapet til en markedsverdi på NOK 2,47 milliarder tilsvarende en eierandel på 1,24 prosent.

Reliance er notert på flere børser i India og har virksomhet innen olje, gass og petrokjemi i India og flere andre land. Ved utgangen av 2013 utgjorde SPUs beholdning i selskapet NOK 618,7 millioner, tilsvarende en eierandel på 0,22 prosent.

Repsol og Reliance har vært partnere i et fellesforetak (*joint venture*) som har konsesjon for leting etter olje og gass i Blokk 39 i Amazonas i Peru med Repsol som operatør. Repsol har siden midten av 1990-årene hatt letevirksomhet i denne blokken og ble tildelt 55 prosent av letekonsesjonen i 2001. Reliance har gjennom datterselskapet Reliance Exploration and Production DMCC en eierandel på 10 prosent. PetroVietnam har 35 prosent andel i blokken.

Den 1. desember 2010 avga Etikkrådet tilrådning om at Repsol og Reliance burde utelukkes fra SPU på grunn av en uakseptabel risiko for medvirkning til

menneskerettighetsbrudd. Kjernen i saken var spørsmålet om hvorvidt det lever urfolk i frivillig isolasjon i blokk 39.²

Om dette spørsmålet skrev rådet: «Spørsmålet om eksistensen av ukontaktede urfolk i blokk 39 er åpenbart kontroversielt. Rådet konstaterer i den sammenheng at verken myndigheter eller selskapene har initiert uavhengige, vitenskapelige undersøkelser med det formål å få verifisert om det finnes isolerte urfolk i dette området [...] Rådets oppgave er å vurdere risiko for fremtidige brudd på SPUs etiske retningslinjer. Som et ledd i dette må rådet i denne saken ta standpunkt til spørsmålet om sannsynligheten for at det finnes urfolk i frivillig isolasjon i konsesjonsområdet. Ut i fra en samlet vurdering av tilgjengelig informasjon konkluderer rådet med at det er en sannsynlighet for at det finnes urfolk som lever i frivillig isolasjon i Blokk 39. Den usikkerhet som finnes, kan for en stor del skyldes at det ikke har vært gjennomført nødvendige og vitenskapelige feltundersøkelser for å avklare eksistensen av disse urfolkene. Når tilstrekkelige undersøkelser ikke er foretatt, vil Etikkrådet la dette telle i disfavør av dem som tjener på at spørsmålet ikke er blitt avklart.»³

I spørsmålet om menneskerettighetsbrudd la rådet til grunn at det er en vitenskapelig enighet om at utenforståendes kontakt med isolerte urfolk fører til at nye sykdommer introduseres og at dette er en alvorlig trussel mot urfolkens eksistens. «Med de fatale og langsiktige konsekvensene en kontakt med omverdenen medfører, vil det å forårsake en slik kontakt, som dessuten er uønsket fra urfolkens side, etter rådets oppfatning innebære alvorlige krenkelser av deres menneskerettigheter. Dette er i samsvar med oppfatningen til sekretariatet til FNs kommissær for menneskerettigheter, som fastslår at tvungen eller uønsket kontakt med isolerte urfolk er et brudd på menneskerettighetene.»⁴

Rådet mente videre at det ikke kunne være tvil om at selskapenes letevirkosomhet i Blokk 39 bidro til å øke risikoen for at urfolk som måtte leve i frivillig isolasjon innenfor blokken, ville komme i kontakt med utenforstående. Rådet fant også at de beredskapsplanene som Repsol hadde innført, neppe ville være tilstrekkelige til å unngå kontakt ettersom selve tilstedeværelsen av personell var den største trusselen mot urfolkene. «Etter rådets oppfatning synes det derfor å være tilnærmet umulig å kombinere hensynet til isolerte urfolks liv og helse med oljeleting når dette foregår innenfor disse urfolkens leveområder.»⁵ På dette grunnlaget anbefalte Etikkrådet å utelukke Repsol og Reliance fra SPU fordi et eierskap i selskapene ville innebære en uakseptabel risiko for medvirkning til grove brudd på menneskerettigheter.

Etter anmodning fra Finansdepartementet ga Etikkrådet en oppdatering av saken 20. juni 2012.⁶ Departementet ønsket å få vurdert saken på nytt i lys av «tegn til at myndighetene i Peru har endret holdning til urfolksspørsmål.» Etikkrådet konkluderte med at den politiske utviklingen i Peru vedrørende urfolk ikke så ut til å ha hatt noen betydning for denne konkrete saken. «Etter dette finner rådet intet grunnlag for annet enn å fastholde tilrådingen om utelukkelse av Repsol YPF og Reliance Industries.»⁷

3 Endringer i fellesforetaket for blokk 39

I et møte med medlemmer av Etikkrådet i februar 2014 informerte Repsol Etikkrådet om at selskapet hadde inngått en avtale om salg av sin andel i fellesforetaket i Blokk 39.

Nedsalget er avhengig av peruanske myndigheters godkjenning. Repsol bekreftet samtidig at alle feltoperasjoner i blokken hadde opphørt.⁸ Nyhetsmedier har senere rapportert om at det private selskapet Perenco har kjøpt Repsols andel i fellesforetaket.⁹

Rådet legger til grunn at salg og overtakelse av Repsols andel vil bli godkjent. Det er ikke kjent om avtalen som regulerer partens ansvar og rolle i fellesforetaket, vil bli endret som følge av ny partner og operatør eller i hvilken grad dette vil ha konsekvenser for Reliance.

4 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har vurdert om grunnlaget for anbefalingen om å utelukke selskapene Repsol og Reliance fortsatt er til stede i lys av at Repsol har solgt seg ut av fellesforetaket.

Ettersom Repsol ikke lenger er en partner i fellesforetaket, kan selskapet ikke sies å medvirke til eventuelle menneskerettighetsbrudd i blokk 39. Dermed er grunnlaget for utelukkelse av Repsol ikke lenger til stede.

Etter det rådet kjenner til, er det ikke fremkommet ny informasjon som belyser spørsmålet om eksistensen av de ukontaktede urfolkene i blokk 39. Slik sett er situasjonen ikke endret. Ettersom det for tiden ikke er noen leteaktivitet i blokken, og det ikke er kjent hvordan det nye fellesforetaket vil organisere seg, er også grunnlaget for utelukkelsen av Reliance endret, og Etikkrådet anbefaler ikke nå å utelukke selskapet fra fondet. Rådet vil imidlertid vurdere risikoen for selskapets medvirkning til menneskerettighetsbrudd på nytt når det nye fellesforetaket er etablert og aktiviteten i blokken tas opp igjen.

5 Tilrådning

Etikkrådet anbefaler ikke lenger å utelukke Repsol S.A og Reliance Industries Limited fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Tidligere Repsol YPF.
- 2 Urfolk som lever i frivillig isolasjon, også kalt ukontaktede urfolk, har ikke utviklet sosiale relasjoner til andre medlemmer av det nasjonale samfunnet, og de har tatt et frivillig og bevisst valg om å leve uten kontakt med omverdenen.
- 3 Etikkrådets tilrådning om utelukkelse av Repsol YPF og Reliance Industries Limited fra SPU 1. desember 2010.
- 4 Se fotnote 3.
- 5 Se fotnote 3.
- 6 Brev fra Finansdepartementet til Etikkrådet 25. mai 2012 vedrørende tilrådning om utelukkelse.
- 7 Brev fra Etikkrådet til Finansdepartementet 20. juni 2012 vedrørende tilrådning om utelukkelse.
- 8 Møte mellom representanter fra Repsol og Etikkrådet 12. februar 2014, og epost fra Repsol til Etikkrådet 10. mars 2014.
- 9 Se for eksempel <http://upside-down-world.org/main/peru-archives-76/4744-repsol-sells-oil-stake-in-isolated-indigenous-peoples-territory-in-peruvian-amazon>.

Til Finansdepartementet

24. juni 2011

Tilråkning om observasjon av Randgold Resources Ltd.

Innhold

1 Bakgrunn	81
2 Kilder	82
3 Hva Etikkrådet har tatt stilling til	82
4 Om Randgolds virksomhet i DRC	83
5 Kibali-prosjektet i DRC	84
5.1 Konflikten og sikkerhetssituasjonen i gruveområdet	84
5.2 Forflytningen	87
6 Selskapets posisjon og kommunikasjon med Etikkrådet	89
6.1 Selskapets kommunikasjon med rådet	89
6.2 Selskapets posisjon	89
7 Rådets vurdering	91
8 Tilråkning	92

1 Bakgrunn

Etikkrådet for Statens pensjonsfond (SPU) besluttet i møte 19. april 2010 å vurdere om det foreligger en uakseptabel risiko for at det britiske gruveselskapet Randgold Resources Ltd.¹ medvirker til eller er ansvarlig for krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner.

Per 31. mai 2011 hadde Statens pensjonsfond utland 959 325 aksjer i selskapet til en markedsverdi tilsvarende 427 246 312 NOK.

I Kibali i det nord-østlige DRC (Den demokratiske republikken Kongo) skal Randgold bygge en ny gullgruve som etter planen skal komme i produksjon i 2013. Ifølge Randgold skal 3 800 familier, tilsvarende 15 000 personer, flyttes ut av området der gruen skal anlegges. Kibali ligger i Orientaleprovinsen i et område der det har pågått konflikt i mange tiår, og konflikten bærer preg av særdeles systematiske og alvorlige overgrep, særlig mot kvinner og barn. FN rapporterer om at det både er frittstående militsgrupper og grupper i regjeringshæren som står bak overgrepene. Høsten 2009 ble det rapportert om angrep innenfor Randgolds konsesjonsområde. I februar 2011 rapporterte FNs kontor for koordinering av humanitære spørsmål, OCHA, om uroligheter på strekningen Dungu-Faradje, ca 50 km nord for Randgolds gruveområde.

Etikkrådet finner at konfliktsituasjonen reiser alvorlige spørsmål knyttet til sikkerheten for befolkningen i gruveområdet.

Rådet har vært i kontakt med Randgold ved flere tilfeller siden april 2010, både i form av møter og brevvekslinger. Selskapet har gjort grundig rede for sine planer om at flyttingen av folk i gruveområdet skal skje i henhold til internasjonalt anerkjente standarder. Selskapet fremholder at det ikke eksisterer noen konfliktsituasjon i umiddelbar nærhet av gruveområdet og at det ikke har skjedd voldshandlinger i Kibali-området etter at selskapet overtok prosjektet i 2009. Når det gjelder sikkerheten, har selskapet undertegnet en avtale med regjeringsstyrkene og politiet som blant annet innebærer at selskapet ikke skal bli involvert i konflikten. Selskapet forutsetter at politiet og regjeringshæren skal sørge for ro og orden i området og beskyttelse av lokalbefolkningen, og viser til at politiet har et nærvær i Kibali-området.

Rådet har vurdert risikoen for at Randgold gjennom sin virksomhet i Kibali kan komme til å medvirke til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner. I vurderingen har rådet lagt vekt på om den berørte lokalbefolkningen, som risikerer å utsettes for grove eller systematiske voldshandlinger og andre overgrep, får sin livssituasjon betydelig forverret som følge av selskapets virksomhet.

Rådet har også lagt vekt på om selskapets tiltak synes å være tilstrekkelige for å hindre grove normbrudd i tilknytning til selskapets virksomhet, og hvorvidt selskapet synes å ha kapasitet til å tilpasse seg endringer i konfliktsituasjonen for å unngå at slike normbrudd skjer.

Randgolds sikkerhetsopplegg forutsetter at regjeringsstyrker og lokalt politi vil sørge for sikkerheten til den berørte befolkningen. Rådet legger vekt på at FN gjentatte ganger har pekt på at myndighetene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å fylle denne rollen i dag, at et effektivt rettsvesen mangler, og at lovløsheten og volden i regionen der Kibali-prosjektet er lokalisert, utgjør en trussel mot befolkningens sikkerhet.

Basert på tilgjengelig informasjon mener rådet at det er en betydelig sikkerhetsrisiko i området. Rådet finner det derfor usikkert om Randgolds tiltak vil være tilpasset sikkerhetsrisikoen. Hvordan situasjonen for befolkningen vil utvikle seg fremover, vil i stor grad avhenge av hvordan konflikten utvikler seg og om myndighetene vil være i stand til å etablere lov og orden. På grunn av denne usikkerheten er rådet kommet til at det i henhold til de etiske retningslinjene § 2 (3) og § 3 (1) er grunnlag for å anbefale at Randgold settes til observasjon på grunn av risiko for medvirkning til krenkelser av individers rettigheter i krig og konflikt.

2 Kilder

Denne tilrådingen er basert på rapporter fra FN-organisasjoner, forskningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner og på informasjon fra selskapet. Både Randgold og den forrige eieren av Kibali-prosjektet har gjennomført en rekke undersøkelser blant annet for å kartlegge befolkningssituasjonen og konsekvensene av gruveprosjektet for befolkningen i området. Randgold har gitt rådet tilgang til noen av disse, men selskapet har ikke ønsket å offentliggjøre rapportene.

3 Hva Etikkrådet har tatt stilling til

I henhold til fondets etiske retningslinjer § 2 (3) om observasjon og utelukkelse² har rådet vurdert om det foreligger en uakseptabel risiko for at Randgold medvirker til krenkelser av individers rettigheter i krig og konflikt. Rådets vurdering gjelder Randgolds virksomhet i Kibali-prosjektet i Haut-Uélé-distriktet i Orientale-provinsen i DRC. De etiske retningslinjenes § 2 (3) omhandler selskapers mulige medvirkning til krenkelser av individers rettigheter i krig og konflikt. I tidligere tilrådingen under kriteriet om krig og konflikt har selskapers medvirkning til folkerettsbrudd vært grunnlag for å anbefale utelukkelse av selskaper.³ Både bestemmelsens ordlyd og forarbeidene til de etiske retningslinjene åpner imidlertid for at vurderingsgrunnlaget kan være videre enn folkerettsbrudd, og i denne tilrådingen er det i større grad lagt vekt på å vurdere om et selskap, uavhengig av om det foreligger folkerettsbrudd, «*opptrer på en måte som kan utgjøre alvorlige krenkelser av individers rettigheter.*»⁴

Verken bestemmelsens ordlyd eller forarbeidene til de etiske retningslinjene legger direkte føringer på hvordan dette kriteriet skal tolkes, men peker på at det ikke i seg selv er uetisk eller i strid med internasjonale normer å drive virksomhet i områder hvor det er krig eller andre konfliktsituasjoner.

Stortingsmelding nr. 20 (2008-2009) sier at det kan «*være grunn til å være ekstra aktpå-givende overfor selskaper som opererer i krigs- og konfliktsoner. Slike områder vil typisk være preget av en høy forekomst av vold og overgrep, samtidig som viktige samfunnsinstitusjoner som politi og rettsvesen ikke er til stede eller fungerer dårlig. Dette taler for at sannsynligheten for at selskaper kan bli involvert i for eksempel brudd på grunnleggende menneskerettigheter eller korrupsjon øker, eller at selskapene på annen utilbørlig måte utnytter sin posisjon.*»⁵

Et brudd på de etiske retningslinjene kan enten skyldes selskapets egne handlinger, eller at selskapet har medvirket til andres handlinger. Utgangspunktet for alle rådets tilrådninger er at det må være en direkte sammenheng mellom selskapets virksomhet og normbruddet. Videre må selskapet ha hatt kunnskap om normbruddene, men ha unnlatt å søke å forhindre dem. Rådet legger i denne saken også vekt på om selskapets egne tiltak synes å være tilstrekkelige for å hindre grove normbrudd, og hvorvidt selskapet vil kunne tilpasse seg endringer i konfliktsituasjonen med sikte på å unngå at slike brudd blir begått. Spørsmålet er videre om selskapets tiltro til politiets evne og kapasitet til å sørge for folks sikkerhet er godt nok fundert.

I vurderingen av hva som kan utgjøre et normbrudd, legger rådet vekt på risikoen for at den berørte lokalbefolkningen, som risikerer å utsettes for grove eller systematiske voldshandlinger og andre overgrep, får sin livssituasjon betydelig forverret som følge av selskapets virksomhet.

Fondets etiske retningslinjer gjelder eksisterende og framtidige normbrudd. Denne tilrådingen handler om mulige konsekvenser av et prosjekt som selskapet har planlagt, men ennå ikke har satt i verk. På grunn av usikkerheten om hvordan selskapet evner å gjennomføre prosjektet, har rådet i denne saken for første gang anbefalt å sette et selskap til observasjon. I henhold til de etiske retningslinjene kan observasjon vurderes blant annet når det er tvil om utviklingen framover i tid.⁶ Når det gjelder dette kriteriet, legger rådet til grunn at observasjon også kan brukes der selve situasjonen krever ekstra stor forsiktighet. Rådet legger på bakgrunn av dette til grunn at observasjon kan vurderes

- i saker der det i utgangspunktet fremstår som *mulig* at selskapets virksomhet kan gjennomføres uten grove normbrudd, men
- der det antas å foreligge en betydelig risiko for at selskapet kan komme til å medvirke til normbrudd.

4 Om Randgolds virksomhet i DRC

Randgold Resources Ltd. (Randgold) er et britisk gruveselskap som utvikler og driver gullgruver i Mali, Elfenbenskysten, Senegal, Burkina Faso og DRC. Selskapet er notert på London-børsen og på Nasdaq i New York.

I 2009 kjøpte Randgold seg inn i en konsesjon for å bygge ut en ny gullgruve i Kibali i Haut-Uélé-distriktet i Orientale-provinsen i det nord-østlige hjørnet av DRC. Kibali-prosjektet anses for å være en av Afrikas største ikke-utviklede gullreserver.⁷

Randgold har gått inn i et fellesforetak med det sørafrikanske gruveselskapet Anglo Gold Ashanti om eierskap og utvikling av gruen. Fellesforetaket eier 90 prosent av prosjektet, mens de gjenværende 10 prosent eies av det statlige kongolesiske gruveselskapet Okimo. Randgold og Anglo Gold Ashanti har en eierandel på 50 prosent hver i fellesforetaket. Fellesforetaket er regulert gjennom en *joint venture*-avtale og kontrollert og autorisert av en styringskomite (*joint venture committee*) der partnerne har lik representasjon. Vedtak krever tilslutning fra begge parter.⁸ Randgold er operatør for Kibali-prosjektet.

5 Kibali-prosjektet i DRC

Prospekteringskonsesjonen (*exploration permit area*) dekker et område på 1 836 km² og ligger ca 560 km nord-øst for byen Kisangani og ca 150 km vest for grensen mot Uganda. Prosjektet er lokalisert i det såkalte *Kilo-Moto Gold Belt*. Selve gruveområdet vil utgjøre rundt 35 km² med beliggenhet nær byene Doko og Durba i Watsa-territoriet i Haut-Uélé-distriktet (se Figur 1).⁹ Gruven forventes å komme i produksjon i løpet av 2013 med en produksjonskapasitet på 4 millioner tonn malm per år. Når gruveen kommer i drift, vil den ansette rundt 500 personer. Gruven har en planlagt levetid på 19 år.¹⁰



Figur 1: Geografisk lokaliseringen av Kibali-prosjektet.¹¹

5.1 KONFLIKTEN OG SIKKERHETSSITUASJONEN I GRUVEOMRÅDET

DRC er på størrelse med Vest-Europa og har mer enn 60 millioner innbyggere. Krig og konflikt har preget DRC i lange perioder siden landet ble selvstendig fra Belgia i 1960. I krigen som pågikk mellom 1998 og 2003, var sju afrikanske land og mange væpnede militsgrupper involvert i det som ble kalt «Afrikas første verdenskrig» i DRC. Det er anslått at 5,4 millioner mennesker har mistet livet som følge av krig, sult og sykdommer i landet de siste 13 årene. DRC's store mineralressurser har vært en drivkraft i konflikten der partene har utnyttet lovløse tilstander til å berike seg på ressursene.¹²

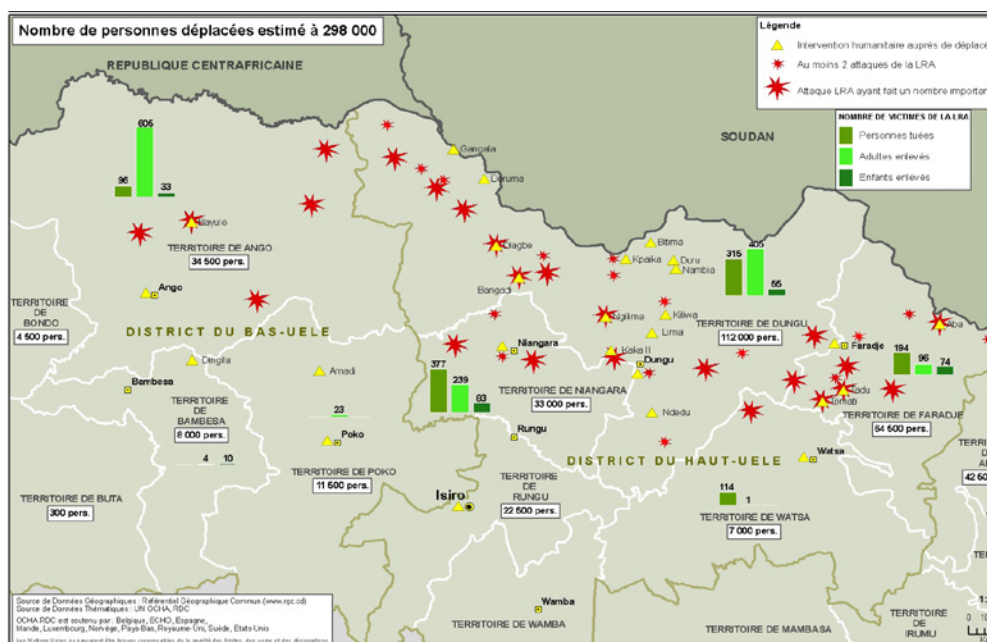
Konflikten har i de senere årene særlig pågått i de nordøstlige delene av landet. Mye av oppmerksomheten har vært rettet mot Kivu-provinsene (sør-øst for Orientale-provinsen) der det i 2007 brøt ut kamper mellom Tutsi-militsgrupper, regjeringsstyrker og andre væpnede grupper inklusive FN-styrker. De humanitære konsekvensene har vært betydelige, og overgrepene mot befolkningen, begått av soldater fra både militsgrupper og regjeringsstyrker, har vært særdeles brutale og omfattende.¹³

Rundt 2008 blusset konflikten også opp i Orientale-provinsen og spredte seg fra grensen mot Sudan og sørover til gruveområdet.¹⁴ Rådet er kjent med at det i 2008 var rapportert om kamper i områder ca 100 km fra Kibali-gruveområdet. Høsten 2009 gjennomførte lokale militsgrupper angrep nær byen Durba, som ligger ca 15-20 km nord for Watsa by, i

kjernen av konsesjonsområdet.¹⁵ I februar 2011 rapporterte FNs kontor for koordinering av humanitære spørsmål, OCHA, om uroligheter i Haut-Uélé, særlig på strekningen mellom Dungu-Faradje, ca 50 km nord for Randgolds gruveområde. Flere landsbyer ble angrepet av militsgrupper slik at innbyggene måtte flykte.¹⁶

Det er flere væpnede militsgrupper som har aktivitet i Haut-Uélé-distriktet, men særlig LRA (Lord's Resistance Army), en opprørsgruppe opprinnelig fra Uganda, er fryktet for sin brutalitet mot sivile.¹⁷ I september 2008 gikk kongolesiske regjeringsstyrker sammen med FN-styrkene (MONUC) som er stasjonert i området, til angrep på LRA. Etter denne hendelsen eskalerte LRAs voldshandlinger mot sivile.¹⁸ I september og oktober 2009 gjennomførte LRA angrep i nærheten av Faradje og Watsa by (se Figur 2), og det er rapportert om at de har et nærvær rundt Durba/Watsa by innenfor Rangolds konsesjonsområde.¹⁹

FNs «*United Nations Joint Human Rights Office*» har dokumentert menneskerettighetsbrudd og brudd på internasjonal humanitærrett begått av blant andre LRA som inkluderer drap, lemlestinger, seksuell vold, plyndring og bortføringer.²⁰ Bortførte gutter blir brukt som barnesoldater og jenter som bærere og sexslaver.²¹ I Haut og Bas Uélé-distriktene har rundt 300 000 personer måtte flykte på grunn av gruppens aktiviteter. I perioden fra september 2008 til juni 2009 skal LRA ha vært ansvarlig for 1200 drap, 1400 kidnappinger (av disse skal ca 630 ha vært barn og 400 kvinner) og ødeleggelse og plyndringer av tusenvis av bygninger, (deriblant skoler, sykehus og kirker).²² Det er også rapportert om liknende overgrep i 2010.²³



Figur 2: Kart som viser angrep av LRA. Lokaliseringen av gruveområdet rundt Watsa er indikert med rød boks. Stjerner viser angrep av LRA, trekanten viser steder der det er humanitær intervensjon for å hjelpe de som har flyktet pga krig. Grønne søyler viser antall døde (venstre søyle), antall voksne som er blitt bortført (midtsøyle) og antall barn som er blitt bortført (høyre søyle).²⁴

I 2010 og 2011 er det rapportert om økt aktivitet i LRA. Gruppen opererer nå i tre land, i Sudan, den Sentralafrikanske republikken og DRC, og gruppens aktivitetsområde er 20 ganger større enn i 2008.²⁵ Den afrikanske union og FN har tatt initiativer for en bedre beskyttelse av sivile mot LRA. Dette kan på lang sikt eliminere LRAs kapasitet til å terrorisere sivile.²⁶

DRCs regjeringsstyrker, *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC), har posisjoner i gruveområdet, blant annet i området rundt Durba og Watsa by.²⁷ Deres fremste oppgave er å bekjempe LRA og beskytte sivilbefolkningen. Ifølge undersøkelser som organisasjonen International Peace Information Service (IPIS) har gjennomført i dette området, skal medlemmer av FARDC ha vært involvert i overgrep mot sivile.²⁸ FN har også dokumentert tilfeller der FARDC har begått overgrep mot befolkningen.²⁹ Av IPIS' undersøkelser fremkommer det videre at flere enheter i FARDC er bemannet med tidligere medlemmer av militsgrupper, at uavhengige enheter forekommer og at kommandolinjene fremstår som uklare.³⁰ Ifølge FN har «*military operations targeting LRA in the Democratic Republic of the Congo made little progress.*»³¹ Så langt har ikke FARDC lyktes i å bekjempe LRA og dermed heller ikke i å skape trygghet for befolkningen i området.

Årsakene til de langvarige konfliktene i landet og i Orientale-provinsen er mange og komplekse og kan begrunnes med historiske, etniske, politiske, økonomiske og sosiale faktorer. Rådet finner det ikke relevant å gå nærmere inn på disse her. Det kan imidlertid ikke være tvil om at tilstanden av lovløshet, der myndighetene verken synes å ha autoritet eller kapasitet til å utøve kontroll, og et manglende rettsapparat bidrar til å vedlikeholde en særdeles farlig situasjon for lokalbefolkningen.

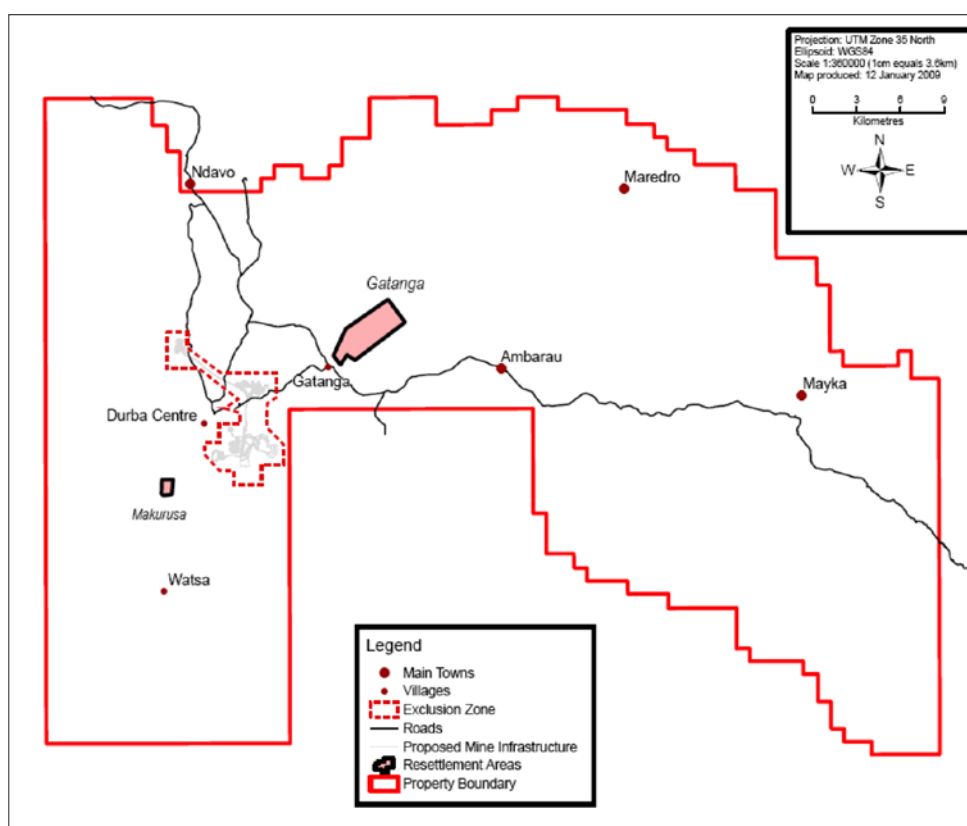
Nettopp spørsmålet om hvordan sivile skal beskyttes, har vært reist mange ganger i FNs sikkerhetsråd. I generalsekretærens siste rapport om situasjonen fra januar 2011 heter det: «*The protection of civilians continues to be an overriding imperative. I continue to be deeply concerned about the high levels of insecurity, violence and human rights abuses facing the population of the Democratic Republic of the Congo, particularly in the conflict-affected areas in the eastern part of the country. Looting, rape, forced labour and robbery remain daily occurrences in this region. The recruitment and abduction of children by armed groups are also of concern. Human rights violations by national security elements are frequently reported. Well-known structural deficiencies of the armed forces, including lack of training, supplies, equipment and logistical support, hinder the efforts of the Democratic Republic of the Congo authorities to impose discipline and bring perpetrators to justice. Those challenges are compounded by the incomplete and tenuous integration of CNDP[32] and other Congolese armed groups into FARDC, and the involvement of some FARDC personnel in the illegal exploitation of natural resources.*»

Hensynet til sikkerhetssituasjonen for sivilbefolkningen blant annet i Orientale-provinsen var også en vesentlig årsak til at FNs sikkerhetsråd i mai 2010 vedtok en resolusjon om at FN-styrker fortsatt burde være stasjonert i provinsen.³³ Det påpekes imidlertid at konflikten og sikkerhetssituasjonen neppe kan løses uten at de underliggende problemene adresseres. Bl.a heter det i resolusjonen: «*These include establishing of effective State authority; building professional and adequately equipped and supplied security and*

rule-of-law institutions, in particular the armed forces, the national police and the judiciary; curbing the illegal exploitation of natural resources; addressing the weak or absent presence of the State; and neutralizing illegal foreign and local armed groups.»³⁴

5.2 FORFLYTNINGEN

Randgold skal utvikle en gruve i et område med langvarig voldelig konflikt preget av omfattende og brutale angrep mot sivile. Ifølge Randgold må 3 800 familier, tilsvarende 15 000 personer, flyttes ut av det området der selve gruva skal anlegges.³⁵ Gruveområdet som selskapet refererer til som *the Exclusion Zone*, er på ca 30 km² og vil ikke være tilgjengelig for befolkningen (se Figur 3). I dag finnes det 20 landsbyer i området.³⁶



Figur 3: Kart over Randgolds konsesjonsområde (heltrukket rød linje) og the Exclusion Zone (stiplet rød linje)³⁷

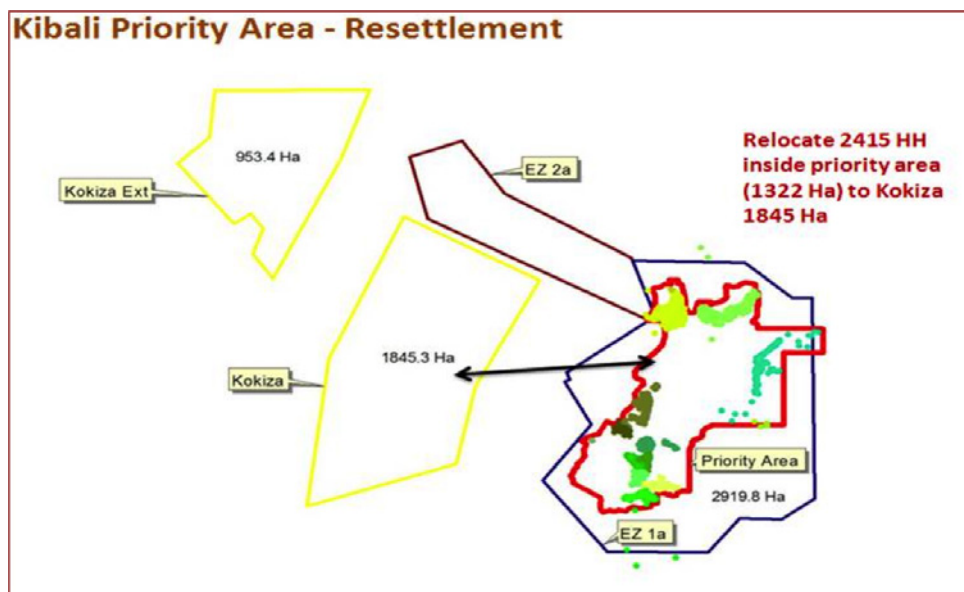
Befolkningen i *the exclusion zone*, der over halvparten er under 25 år, lever hovedsakelig av jordbruk (i stor grad selvbergingsjordbruk) og små-skala utvinning av gull (*artisanal mining*). Utvinning av gull er den viktigste inntektskilden for befolkningen og har ifølge Randgold også tiltrukket seg migrantarbeidere fra omkringliggende og konfliktherjede områder.³⁸ Det er 11 mindre dagbrudd innenfor sonen som etter det rådet kjenner til, sysselsetter over halvparten av den mannlige befolkningen i området. Også barn (6-10 år) arbeider i dagbruddene for å skaffe inntekt til familien. Tilførselen av arbeidere skaper et marked for lokale bønder, og mange driver også med handel.³⁹ Det er få andre sysselsetningsmuligheter i området.

Utvinning av gull har vært en viktig og lovlig levevei i området i flere ti-år, der mange

har utvunnet gull på kontrakt for Okimo. Når et selskap har fått konsesjon til gruvedrift, blir imidlertid andre former for gullutvinning ulovlig. Gullutvinningen er stanset i *exclusion zone*, men synes fremdeles å pågå i konsesjonsområdet.⁴⁰

Studier som Randgold har fått gjennomført, viser at befolkningen i området er preget av stor fattigdom, dårlig helse og høy grad av analfabetisme. Infrastruktur til vannforsyning og sanitærforhold finnes ikke, og mesteparten av boligene er enkle jord- og bambus-hytter.

Forflytningen vil kunne ha både positive og negative konsekvenser for en befolkning som er i en slik sårbar situasjon. For i størst mulig grad å unngå alvorlige negative virkninger har selskapet utarbeidet en *Resettlement Action Plan* med føringer og tiltak for hvordan befolkningen innenfor *the exclusion zone* skal kompenseres. Det skal blant annet etableres en ny by i utkanten av Durba – Kokiza med nye boliger og nødvendig infrastruktur samt jordbruksland (se Figur 4). Det skal også etableres skoler og tilbys opplæring og arbeidsplasser som kan gi sysselsetting både på kort og lang sikt. Flyttingen skal etter planen starte i midten av 2011 og være avsluttet i 2013.⁴¹



Figur 4: Kartskisse som viser Exclusion Zone (markert med blå linje) og de nye bosettingsområdene (markert med gul linje) Kokiza og Kokiza extension⁴².

Forflytningen skal, som beskrevet ovenfor, skje i et område som er preget av konflikt og der militsgrupper begår grove overgrep mot sivile. Den labile situasjonen vil ytterligere kunne forsterkes av tilstrømningen av internflyktninger og andre grupperinger til regionen. Dette kan skape et spent forhold mellom lokalbefolkningen som allerede lever på knappe ressurser, og innflytterne. Ifølge rapporter fra organer under FN er det ca 320 000 internflyktninger som er på flukt fra LRA i distriktene Haut-Uélé og Bas Uélé.⁴³ I Watsa-Durba-området var det i juli 2010 ca 9500 internflyktninger.⁴⁴ Det er usikkert hvor mange av disse som befinner seg innenfor exclusion zone.

6 Selskapets posisjon og kommunikasjon med Etikkrådet

6.1 SELSKAPETS KOMMUNIKASJON MED RÅDET

Rådet har kommunisert med Randgold siden våren 2010. Rådet har skrevet to brev til selskapet, 19. mai 2010 og 3. september 2010 som selskapet har besvart henholdsvis 4. juni 2010 og 28. september 2010. Det har også vært avholdt et møte med selskapet i januar 2011. Randgold fikk tilsendt utkast til tilrådning for kommentarer 16. mai 2011, som selskapet besvarte 8. juni 2011.

Rådet har fått informasjon fra selskapet på flere områder, særlig om forflytningen, hvem som skal ha ansvar for å utføre den, hvordan sikkerheten til befolkningen skal ivaretas og hvordan selskapet vurderer konflikten i området.

6.2 SELSKAPETS POSISJON

Randgold uttaler i kommentarene til tilrådning at selskapet *«wholeheartedly believes that besides the formal financial and economic rationale for the development of the Kibali project its implications for the social upliftment and development of the people of North Eastern DRC would be immense.»*⁴⁵

Ifølge selskapet er flyttingen av de 15 000 menneskene til nye bosettinger en av de største utfordringene ved prosjektet.⁴⁶ Selskapet har utformet en *Resettlement Action Plan* som skal gjennomføres på en slik måte at rettighetene til de som blir berørt, skal ivaretas: *«Randgold Resources has consulted thoroughly with the communities through its elected Community Liaison and its Resettlement Working Group (elected by secret ballot) committees and with all interested and affected parties, including local institutions such as the churches, the government of Kinshasa, the regional and the territorial administrations. This includes consulting and agreeing with affected members of the community about compensation and resettlement preferences and Randgold Resources is responsible for effecting agreements made. These will meet all legal requirements and be congruent with IFC guidelines. Therefore, the human rights of the community are fully considered, including resettling and compensating people who rent accommodation in the exclusion zone and replacing wattle and daub structures with brick structures for which they will have legal title as arranged by Randgold Resources on their behalf.»*⁴⁷ I planen beskriver selskapet konkrete tiltak som skal gjennomføres, og kompensasjon i forbindelse med flyttingen.

Selskapet har både i brev til rådet og i media uttalt at situasjonen i gruveområdet er rolig og ikke bærer preg av konflikt: *«Randgold acknowledges that the conflict situation in the North Eastern part of DRC is complex, however, since taking over operatorship in October 2009 the incidents of security breaches have diminished. Randgold has maintained close links with the local security infrastructures to ensure that it is aware of any outbreaks of unrest and whilst some have occurred, none has been in the immediate vicinity of the project, nor have any of the inhabitants living within the ambit of the project been affected by such unrest.»*⁴⁸

Randgold skriver videre at *«The most persuasive evidence to refute the concept of a conflict ridden area is that the people in the exclusion zone specifically chose to be relocated to*

*Kokiza, 5 km from Doko, rather than to other areas of the DRC;».*⁴⁹

For å hindre at det får en rolle i konflikten, har selskapet meddelt myndighetene i DRC og politiet at «*they [Randgold] do not support private armies and will not engage in the activity of creating one for the protection of its investment in the DRC.*» Randgold har undertegnet en avtale med regjeringsstyrkene og politiet som blant annet innebærer at selskapet ikke skal bli involvert «*in the creation of law and order or peace,*» og at selskapet ikke skal bli bedt om å bidra materielt, eller på annen måte, til politiets eller regjeringsstyrkenes tjenester og oppgaver.⁵⁰

Randgold forventer at politiet og regjeringsstyrkene vil sørge for tilstrekkelig sikkerhet, lov og orden slik at gruvedrift kan gjennomføres. Selskapet har inngått en avtale med myndighetene i Orientale-provinsen for å sikre at regjeringsstyrkene opptre i samsvar med folkeretten, at de ivaretar menneskerettighetene til befolkningen og ansatte, og unngår at selskapets eiendeler blir misbrukt av det militære.⁵¹

Når det gjelder selskapets interne sikkerhetsopplegg, opplyser Randgold: «*An independent security company has been appointed who is exclusively responsible for the security of assets located on site. Such company is not authorised to carry firearms in its duties.*»⁵²

Politiet har ansvar for å sørge for lov og orden i området, og ifølge Randgold har politiet gjennom en lokal kontingent i Kibali-området og patruljering et nærvær i hele området. Selskapet skriver i sitt brev: «*The police contingent at Kibali is seconded from its base at Bunia. These police officers are mobile, have excellent communications and have received specialized Human Rights training from the United Nations at Bunia. In addition, further discipline, policing, mine policing and weapons handling training has been provided to this contingent by international security consultants at Kibali. Since its deployment at Kibali, there have been no complaints or grievances received from the community;*»⁵³

Ifølge Randgold har politiet aldri blitt angrepet, og politiets tilstedeværelse skal virke avskrekkende på opprørsgruppene. De sier bl.a. at «*The police unit has never been attacked, nor has it had to use its weapons. Security experts have stated that the police presence in the area deters the LRA and others from coming into the area as the latter insurgents modus operandi is to stay away from guarded areas;*»⁵⁴

Randgold holder seg orientert om sikkerhetssituasjonen i området gjennom regelmessige og formelle møter med medlemmer av lokalsamfunnet og gjennom kontakt med andre kilder som arbeider i området. Dersom det kommer frem konkrete trusler, vil det bli meddelt politiet, lokale myndigheter og FN. Selskapet opplyser også at det har utviklet planer for evakuering og krisehåndtering.⁵⁵

Selskapet har ikke utdypet hvordan sikkerheten til befolkningen skal ivaretas under selve flyttingen og etter at de 15 000 menneskene har flyttet til den nye byen Kokiza. Selskapet har heller ikke informert om hvordan internflyktningene som ikke omfattes av *the Resettlement Action Plan*, skal håndteres.

7 Rådets vurdering

Etikkrådet har vurdert om virksomheten til Randgold Resources Ltd. i Kibali i den nordøstlige delen av DRC kan være strid med de etiske retningslinjenes kriterium om selskapers medvirkning til eller ansvar for alvorlige krenkninger av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner. Ettersom det er knyttet usikkerhet til mulighetene til å ivareta folks sikkerhet i tilknytning til den planlagte iverksettelsen og driften av Kibali-gruven, har rådet vurdert om selskapet bør settes til observasjon.

I vurderingen av hva som kan utgjøre et brudd på dette kriteriet, har rådet lagt vekt på om den berørte lokalbefolkningen, som risikerer å utsettes for grove eller systematiske voldshandlinger og andre overgrep, får sin livssituasjon betydelig forverret som følge av selskapets virksomhet. Rådet har i denne forbindelse lagt vekt på om selskapets tiltak synes å være tilstrekkelige til å hindre grove normbrudd.

Rådet legger til grunn at Randgold er i ferd med å bygge en gullgruve i et konfliktområde som bærer preg av at militsgrupper terroriserer, plyndrer og begår ekstremt grove voldshandlinger mot lokalbefolkningen. Rådet legger vekt på at det tidligere er rapportert om angrep rundt byene Durba og Watsa innenfor Randgolds konsesjonsområde rundt 30 km fra gruveområdet der gruven skal bygges, og at opprørsgruppen LRA fremdeles har et nærvær i området. Regjeringsstyrker befinner seg i det samme området, men har så langt ikke klart å skape trygghet for befolkningen. FN har gjentatte ganger rapportert om at også regjeringsstyrker begår menneskerettsbrudd, og at manglende statskontroll og mangel på et effektivt rettsapparat er en stor trussel mot sikkerheten til lokalbefolkningen i regionen.

I sin kommunikasjon med Etikkrådet har Randgold gjentatte ganger fremholdt at det ikke eksisterer noen konfliktsituasjon i umiddelbar nærhet av gruveområdet. Ifølge OCHA, har imidlertid militsgrupper så sent som våren 2011 gjennomført angrep på strekningen Dungu-Faradje, ca 50 km nord for Randgolds gruveområde. Høsten 2009 skal det ha vært LRA-angrep i Durba, innenfor Randgolds konsesjonsområde, og i nærheten av området der den nye byen skal etableres. Selskapet kommenterer ikke dette spesielt, men understreker at det ikke kjenner til at det har skjedd voldshandlinger i Kibali-området etter at selskapet overtok prosjektet i 2009. Rådet finner at dette kan tyde på at sikkerhets-situasjonen i gruveområdet er uavklart, men at det neppe kan være tvil om at regionen som gullgruven ligger i, er et område med betydelig risiko for voldelig konflikt.

I denne situasjonen skal Randgold flytte 15,000 mennesker ut av gruveområdet og til den nye byen som selskapet er i ferd med å etablere innenfor konsesjonsområdet like nord for Durba. Innbyggerne vil ifølge selskapet blant annet få tilbud om nye og bedre boliger og kompensasjon for tapte inntekter. Selskapet mener at dette vil ha stor betydning for å bedre lokalbefolkningens levevilkår. Rådet er enig i at dette isolert sett vil kunne bidra til å bedre situasjonen til de som flyttes, og stiller seg i utgangspunktet positiv til selskapets *Resettlement Action Plan*.

Rådets anliggende er imidlertid om selskapet i praksis vil være i stand til å sørge for sikkerheten til befolkningen under og etter flyttingen. Det er flere risikofaktorer knyttet til prosjektet som vil kunne forverre sikkerhetssituasjonen for mennesker i området. Selv om Kibali-prosjektet kan utgjøre et stabiliserende element, vil det også kunne forsterke

konflikten på samme måte som mineralutvinning har vært en spore til konflikt i andre deler av DRC. Selve det å flytte så mange mennesker i et konfliktområde vil også være risikofylt. Rådet er ikke kjent med hvorvidt selskapet har gjort en vurdering av hvordan sikkerheten skal håndteres under flyttingen, eller hvordan sikkerhetssituasjonen skal ivaretas i de nye bosettingsområdene. I tillegg er situasjonen til internflyktningene som oppholder seg innenfor gruveområdet, uavklart.

Randgolds sikkerhetspolicy forutsetter at DRCs regjeringsstyrker og lokalt politi vil sørge for lov og orden i området, og at sikkerheten ivaretas slik at det er mulig å drive gruvedrift. Selskapet har engasjert et kongolesisk vaktsselskap for å sikre verdier innenfor gruveområdet, der vaktene skal være ubevæpnet. Lokalt politi skal sørge for sikkerheten ellers i konsesjonsområdet. Likevel har FN gjentatte ganger pekt på at myndighetene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å fylle denne rollen i dag, at et effektivt rettsvesen mangler, og at lovløsheten og volden i regionen der Kibali-prosjektet er lokalisert, utgjør en trussel mot befolkningens sikkerhet.

Basert på den informasjon som har vært tilgjengelig, mener rådet at det er en betydelig sikkerhetsrisiko i området. Selv om folk i gruveområdet og andre lokale aktører hittil ikke har vært utsatt for angrep slik selskapet hevder, er det likevel, gitt konfliktsituasjonen i området, en klar risiko for at dette vil kunne skje.

Rådet finner det usikkert om Randgolds sikkerhetsplaner og tiltak vil være tilstrekkelige i forhold til risikoen for vold og konflikt i området. Særlig er det usikkert om lokale myndigheter og politi vil være i stand til å sørge for sikkerheten i området, noe som er en bærebjelke i Randgolds egen sikkerhetsvurdering. På grunn av denne usikkerheten er rådet kommet fram til at selskapet bør settes til observasjon. I lys av at flyttingen skal være avsluttet i 2013, samme år som gruen skal starte produksjon, anbefaler rådet en observasjonsperiode på fire år fra tidspunktet for publisering av denne tilrådingen.

Hvis det innenfor observasjonsperioden viser seg at den berørte lokalbefolkningen får sin sikkerhetssituasjon betydelig forverret som følge av Randgolds virksomhet, vil Etikkrådet vurdere om det er grunnlag for å anbefale å utelukke selskapet fra fondets investeringsunivers.

8 Tilråding

Etikkrådet anbefaler å sette Randgold Resources Ltd. til observasjon på grunn av risikoen for medvirkning til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner. Observasjonen gjelder forhold knyttet til selskapets Kibali-prosjekt i Haut-Uélé-distriktet i Orientale-provinsen i DRC.

Gro Nystuen
Leder
(sign.)

Bente Rathe

(sign.)

Ylva Lindberg

(sign.)

Ola Mestad

(sign.)

Dag Hessen

(sign.)

Noter

- 1 Heretter Randgold.
- 2 Heretter omtalt som etiske retningslinjer.
- 3 Eksempel på en sak der rådet tolket kriteriet, er tilrådnings om å utelukke Africa Israel Investments Ltd og Danya Cebus Ltd av 16. november 2009, se www.etikkkradet.no.
- 4 NOU 2003:22, side 167.
- 5 Finansdepartementet: St.meld. nr 20 2008-2009. Om forvaltningen av Statens Pensjonsfond i 2008, s. 126.
- 6 §3 (1).
- 7 <http://www.randgoldresources.com>
- 8 Randgold Resources Limited SEC 20 F filings for 2010, side 17, se <http://www.randgoldresources.com/randgold/content/en/2009/statutory-2010?oid=20922&sn=2009+detail&pid=20918>.
- 9 Randgold Resources Ltd Annual Report 2010, side 38-42, se www.randgoldresources.com.
- 10 Se fotnote 9. Gruven vil være basert på dagbrudd og underjordsdrift. Anlegget vil omfatte prosesseringsanlegg, deponier for avgangsmasser og gråberg i tillegg til infrastruktur nødvendig for virksomheten.
- 11 Randgold 2011: Social and Community note.
- 12 Se for eksempel http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1076399.stm, og Artisanal Mining in the DRC (Key Issues, Challenges and Opportunities), CASM, August 2007, side 4.
- 13 Se for eksempel Amnesty International 2008: NORTH KIVU: NO END TO WAR ON WOMEN AND CHILDREN <http://www.amnesty.ca/amnestynews/upload/AFR620052008.pdf>, side 3.
- 14 Gruveområdet ligger innenfor Randgolds konsesjonsområde og blir også omtalt av selskapet som «the exclusion Zone,» se Figur 3.
- 15 Mapping Conflict Motives: Province Orientale (DRC), 17. mars 2010, International Peace Information Service (IPIS).
- 16 Bulletin d'Information Humanitaire, 08/2/2011, Province Orientale, «Publication hebdomadaire provinciale produite par OCHA avec la cooperation de la communauté humanitaire».
- 17 Joseph Kony grunnla «the Holy Spirit Mobile Force 2» i det nordlige Uganda i 1987 etter at en rebellgruppe med samme navn ble slått ned i strid mot President Yoweri Museveni's regjering. I 1989 ga Kony denne militærenavnet «the Lord's Resistance Army» og hevdet at gruppens mål var å etablere et kristen-inspirert prestevælde i Uganda. LRA gikk inn i sørlige Sudan i midten av 1990-tallet. I 2005 gjorde det sudanesiske fredsoppgjøret og tiltalen fra den internasjonale domstolen mot Kony at LRA måtte trekke seg inn i DRC. Se: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=89494>.
- 18 <http://www.unhcr.org/4d6ce0299.html>
- 19 «Mapping Conflict Motives: Province Orientale (DRC)», IPIS, 17. mars 2010, side 16.
- 20 Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, S/2011/20, 17. januar 2011, para 45.
- 21 http://www.intersos.org/sites/default/files/images/DRC_LRA-paper_Ghost-of-Christmas-Past_2010-12-14_EN_0.pdf.
- 22 «Summary of fact finding missions on alleged human rights violations committed by the Lord's Resistance Army (LRA) in the districts of Haut-Uélé and Bas-Uélé in Orientale province of the Democratic Republic of Congo», desember 2009, para 72, lagt fram av FN's høykommissær for menneskerettigheter.
- 23 Se fotnote 20, para 65.
- 24 Kartet er publisert i mars 2010 og finnes her: http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/httpCountry_Maps?ReadForm&country=Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo&count=10000.
- 25 http://www.intersos.org/sites/default/files/images/DRC_LRA-paper_Ghost-of-Christmas-Past_2010-12-14_EN_0.pdf
- 26 Se fotnote 20, para 17 og 82.
- 27 http://www.ipisresearch.be/maps/Orientale/20100322_MappingOrientale.pdf, side 21.
- 28 http://www.ipisresearch.be/maps/Orientale/20100322_MappingOrientale.pdf, side 20.
- 29 Rapportert blant annet i sikkerhetsrådsresolusjon «The situation concerning the Democratic Republic of the Congo, 29. november 2010 (S/RES/1952 (2010)), i «Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo», 8. oktober 2010 (S/2010/512), og i «Report of the Secretary-General on Children and Armed Conflict in the Democratic Republic of the Congo», 9. juli 2010 (S/2010/369).
- 30 «Mapping Conflict Motives: Province Orientale (DRC)», IPIS, 17. mars 2010, side 21.
- 31 Thirty-first report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, S/2010/164, 30 March 2010, para 2.
- 32 Congrès national pour la défense du peuple, en militsgruppe som er aktiv i konflikten i Kivu-området.
- 33 S/RES/1925 (2010), innledning.

- 34 S/2011/20, para 80.
- 35 <http://www.randgoldresources.com/randgold/content/en/2009/page10065>
- 36 Randgold Resources 2011: Social Impact Note.
- 37 Randgold Resources 2011: Social Impact Note.
- 38 Randgold Resources 2011: Social Impact Note.
- 39 Se fotnote 38.
- 40 Se fotnote 38.
- 41 Randgolds årsrapport 2010, side 42.
- 42 Randgold Resources 2011: Draft Resettlement Action Plan.
- 43 Tallet viser antallet internflyktninger i Orientale-provinsen, <http://www.un.org/apps/news/printnewsAr.asp?nid=34562>.
- 44 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) august 2010 (kart) se <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/46AA82E6760300AF85257789005AB42A-map.pdf>.
- 45 Brev fra Randgold Resources, 8. juni 2011.
- 46 <http://uk.finance.yahoo.com/news/Randgold-Resources-afxcnf-2008521065.html?x=047> Brev fra Randgold Resources 28. september 2010. IFC står for «*International Finance Corporation*». IFC er en del av Verdensbanksgruppen og arbeider for økonomisk vekst i utviklingsland blant annet gjennom rådgivning til selskaper og regjeringer, og gjennom å gi finansiering til prosjekter drevet av private selskaper. Se <http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/WhatWeDo>.
- 48 Brev fra Randgold Resources, 8. juni 2011.
- 49 Brev fra Randgold Resources, 8. juni 2011.
- 50 Brev fra Randgold Resources, 4. juni 2010.
- 51 Se fotnote 47, vedlegget *Kibali Security protocol*.
- 52 Brev fra Randgold Resources 4. juni 2010.
- 53 Brev fra Randgold Resources, 8. juni 2011.
- 54 Brev fra Randgold Resources, 8. juni 2011.
- 55 Brev fra Randgold Resources 28. september 2010.

Til Finansdepartementet

4. mars 2013

Etikkrådets første rapport til Finansdepartementet om observasjon av Randgold Resources Ltd.

Etikkrådet anbefalte 24. juni 2011 å sette Randgold Resources Ltd. til observasjon på grunn av risikoen for at Randgold gjennom sin virksomhet i Kibali i Den demokratiske republikken Kongo (DRC) kunne komme til å medvirke til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner. Selskapet var i ferd med å etablere en gullgruve i et område preget av konflikt. Prosjektet forutsatte at rundt 15 000 mennesker skulle flyttes ut av prosjektområdet. Rådet la vekt på risiken for at prosjektet kunne generere ytterligere konflikt, og at den berørte lokalbefolkningen ville kunne få sin livssituasjon betydelig forverret som følge av selskapets virksomhet. I juni 2012 besluttet Finansdepartementet å følge rådets anbefaling, men uten å offentliggjøre observasjonen. Rådet er pålagt å observere selskapets gruvevirksomhet i Kibali i en periode på inntil fire år og skal rapportere årlig til Finansdepartementet.

Dette er rådets første rapport om Randgold, og den inneholder en oppsummering av utviklingen etter at tilrådingen ble avgitt i juni 2011.

Bakgrunn

Som angitt i tilrådingen var rådets hovedanliggende at folk som bodde i prosjektområdet, og som allerede var i en vanskelig situasjon, kunne få sin situasjon vesentlig forverret som resultat av Randgolds prosjekt. Det var særlig selskapets evne til å ivareta sikkerheten til befolkningen, både under og etter forflyttingen, som rådet tilla vekt. Rådet pekte på at Kibali-prosjektet kunne ha en stabiliserende effekt i en region som var preget av uro, samtidig som ressursutvinning også har bidratt til mer konflikt i andre deler av DRC. Det at selskapet skulle flytte en stor mengde mennesker i en allerede vanskelig situasjon, ble også vurdert som et risikomoment.

Rådets tilråding peker på at selskapet og rådet har forskjellig syn på konfliktrisikoen. Rådet vurderte det som usikkert om selskapets tiltak var tilstrekkelige i lys av risikoen for vold og konflikt i området, og om selskapet hadde kapasitet til å tilpasse tiltakene til forandringer i konfliktnivået i området.

Kilder

I desember 2012 ble det avholdt et møte mellom rådet og Randgold. I 2012 offentliggjorte Randgold sin første bærekraftrapport som dekker alle selskapets prosjekter og inneholder både konkret informasjon om situasjonen i prosjektene og redegjørelser for selskapets strategier.¹

Rådet har i observasjonsperioden også innhentet to rapporter fra en uavhengig konsulent for å få et oppdatert bilde av situasjonen i prosjektområdet. Den første rapporten beskriver situasjonen i andre halvdel av 2011, mens den andre dekker hele 2012.

Utviklingen etter at tilrådingen ble avgitt

Konflikten

Randgolds prosjekt ligger i det nord-østre hjørnet av DRC, i Orientale-provinsen, nord for Kivu-provinsene som blir beskrevet som de mest konfliktrammede delene av landet. I sin tilråding viste rådet til at det hadde vært flere voldsepisoder ca. 30 km fra prosjektområdet, noe som rådet vurderte som nært opp til prosjektområdet. Selskapet, på sin side, mente at 30 km var å anse som langt fra prosjektet.

De studiene som rådet har fått gjennomført i observasjonsperioden, inneholder ikke rapporter om nye voldshendelser. Risikoen for at mineralutvinning i et konfliktpreget område kunne generere ytterligere konflikt, var hovedgrunnen til at rådet besluttet å se nærmere på prosjektet.

Forflytningen og folks livssituasjon i området

Selskapet planlegger å starte gullutvinning i Kibali i oktober 2013. Før det skal selskapet flytte 1450 familier som bor i prosjektområdet. Flyttingen er i gang, og mange familier bor nå i sine nye hus. Noen venter imidlertid fremdeles på å flytte, og usikkerheten om når dette skal skje, synes å forårsake en viss misnøye.

Selskapet har i observasjonsperioden styrket sitt lokale kontor som nå har 20 ansatte som utelukkende har til oppgave å ha kontakt med lokalbefolkningen og andre interessenter. Blant disse er det flere personer som har som sin oppgave å motta og respondere på klager. Randgolds hovedkvarter er også styrket gjennom ansettelsen av én person som har hovedansvaret for forholdet mellom selskapet og lokalbefolkningen i dette prosjektet. Ulike internasjonale retningslinjer understreker at velfungerende klagemekanismer er viktige når nye prosjekter etableres, og særlig i konfliktområder.²

Randgold har informert rådet om at selskapet har mottatt 900 klager fra personer bosatt i området, men hevder at 94 prosent av problemene har blitt løst. Også Etikkrådets konsulentrapporter bekrefter at selskapet har gjennomført tiltak for å løse konflikter og motvirke misnøye blant folk som er berørt av prosjektet. Rapporten fra 2011 beskrev flere faktorer som førte til misnøye blant lokalbefolkningen, mens rapporten fra 2012 viste at disse konfliktene mellom selskapet og befolkningen var redusert. Det er særlig selskapets kompensasjonsprosess, som blant annet innebærer at folk får nye hus, som ser ut til å ha positiv effekt.

I området bodde det tidligere folk som hadde småskala gruvedrift som livsgrunnlag. Det var ca. 2000 personer som drev med denne typen virksomhet, men som måtte slutte som følge av Randgolds prosjekt. Selskapet hevder at nesten alle i denne gruppen nå har arbeid i prosjektet, mens noen få har fått kontant kompensasjon og flyttet videre. De konsulentrapportene som rådet har innhentet, sier imidlertid at noen personer som tidligere drev med småskala gruvedrift, fremdeles mener at kompensasjonsspørsmålet ikke har blitt løst, og at det er vanskelig å finne ut eksakt hva som har blitt lovet og hva som har blitt utbetalt. Noen i denne gruppen mener også at systemet er lite oversiktlig, og at usikkerheten kan føre til økt uro i denne gruppen. Randgold mener på sin side at det har sjekket at alle som tidligere drev med småskala gruvedrift nå har fått kompensasjon, og at selskapet har inngått en separat avtale med hver og en av dem.

Sikkerhetsrisiko

Rådet fant det i sin tilrådning usikkert om selskapets sikkerhetsplaner og tiltak vil være tilstrekkelige i lys av risikoen for vold og konflikt i området.

Randgolds gruveområde kommer over tid til å inneholde mer verdifullt utstyr og, etterhvert, gull. Dette kan føre til økt risiko for tyverier som igjen kan øke behovet for et større sikkerhetsopplegg. Selskapet sier i sin bærekraftrapport at:

«It is Randgold's policy not to arm any security forces on our mines. We outsource normal mine security to reputable and unarmed security companies. ... The well trained and disciplined Special Police unit from Bunia is used to assist us with security. Their members have been trained on human rights by both the UN (MONUC) and by Kibali mine. Since their deployment at Kibali, there have been no complaints or grievances received from the local community concerning the police's detachment. However, it should be stated that the main component of security at the Kibali project remains an unarmed DRC private security company which are employed directly by Kibali Goldmines SPRL.»³

Medvirkning til økt konflikt

FNs sikkerhetsråd har ved flere anledninger diskutert og vedtatt resolusjoner der det har blitt fastslått at selskaper som driver mineralutvinning i DRC, risikerer å bidra til økt konflikt gjennom å handle med lokale militsgrupper. Randgold har uttalt at det ikke skal selge noe av gullet det utvinner til personer eller selskaper i DRC, og at selskapet heller ikke kjøper mineraler fra leverandører i DRC.⁴

Rådets vurdering

På møtet mellom Randgold og rådet i desember 2012 uttalte selskapets representanter at den største risikoen i prosjektet er knyttet til forflytningen og den sårbare perioden som følger etter den. Hvis en ser bort fra noen mindre bekymringer om hvordan prosjektet utvikles, synes det som at selskapet håndterer situasjonen tilfredsstillende.

Rådet kommer til å fortsette sin observasjon av Randgolds prosjekt i DRC både ved jevnlig kontakt med selskapet og ved å undersøke om andre kilder har informasjon om økt konflikt i området som kan knyttes til selskapets aktiviteter.

Med vennlig hilsen



Ola Mestad
Etikkrådet
Leder

Noter

- 1 Randgold Resources Ltd., Bærekraftrapport 2011.
- 2 Se for eksempel FNs Global Compacts «*Guidance on Responsible Business in Conflict-affected and High-Risk Areas, Guidance point 1*» og retningslinjer fra IFC (International Finance Corporation tilhører Verdensbanksgruppen) «*Guidance Note 5, Land Acquisition and Involuntary Resettlement*» nr 25.
- 3 Randgold Resources Ltd., Bærekraftrapport 2011, side 83.
- 4 Fra møte mellom Randgold og medlemmer av Etikkrådet i London, desember 2012.

Til Finansdepartementet

13. januar 2014

Tilrådning om at observasjonen av Randgold Resources Ltd. avsluttes

Innhold

1 Sammendrag	101
2 Innledning	101
3 Kilder	101
4 Sakens utvikling etter at tilrådingen om observasjon ble avgitt	102
5 Etikkrådets vurdering	103
6 Tilrådning	103

1 Sammendrag

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland tilråder at observasjonen av det britiske selskapet Randgold Resources Ltd. avsluttes. Rådet mener at det ikke lenger foreligger en uakseptabel risiko for at Randgold medvirker til eller er selv ansvarlig for alvorlige brudd på individers rettigheter i krig og konfliktsituasjoner.

2 Innledning

Etikkrådet anbefalte 24. juni 2011 å sette Randgold til observasjon fordi selskapet var i ferd med å etablere en gullgruve i Den demokratiske republikken Kongo (DRC) som forutsatte at rundt 15 000 mennesker ble flyttet ut av prosjektområdet¹. Rådet la vekt på sikkerhetssituasjonen i området og om den berørte lokalbefolkningen ville få sin livssituasjon vesentlig forverret som følge av selskapets virksomhet. I juni 2012 besluttet Finansdepartementet å følge rådets anbefaling, men uten å offentliggjøre observasjonen.

I 2012 anbefalte Etikkrådet i sin observasjonsrapport til Finansdepartementet at Randgold fortsatt skulle holdes under observasjon fordi flyttingen av de 15 000 menneskene på langt nær var slutført. Etter en vurdering av utviklingen det siste året mener rådet at det ikke lenger er grunn til å holde Randgold under særskilt observasjon.

Nedenfor følger en oppsummering av rådets kontakt med selskapet, informasjonene rådet har innhentet i observasjonsperioden, de viktigste hendelsene som har betydning for vurderingen, og den siste utviklingen. Rapporten avsluttes med rådets vurdering og tilrådning.

3 Kilder

Rådet har hatt en åpen dialog med Randgold om Kibali-prosjektet. Randgold har publisert en bærekraftsrapport i 2013 om alle prosjekter Randgold driver, selskapets strategier og rapportering om prestasjoner og målsetninger.

Rådet har etter tilrådingen i 2011 fått gjennomført tre studier av situasjonen i prosjektområdet. Den første beskriver situasjonen i prosjektområdet i andre halvdel av 2011, den andre fokuserer på situasjonen i 2012 og den tredje på situasjonen i 2013. Rådet har også kommunisert skriftlig og hatt årlige møter med Randgold.²

4 Sakens utvikling etter at tilrådingen om observasjon ble avgitt

Om mineralutvinnings bidrag til konflikt

Konfliktene i Kongo har ofte hatt sammenheng med at væpnede grupper har forsøkt å tilegne seg mineralrikdommene i landet. Randgolds prosjekt ligger i det nord-østre hjørnet av DRC, i Orientaleprovinsen, nord for Kivu-provinsene som blir beskrevet som en av de mest konfliktrammede delene av landet. Risikoen for at mineralutvinning kunne bidra til konfliktene i området, var én av grunnene til at rådet bestemte seg for å undersøke Randgolds prosjekt i DRC.

Risikoen for at mineralutvinningen i dette prosjektet kan generere alvorlig konflikt, fremstår nå som begrenset. Selskapet eksporterer alt gull direkte fra prosjektområdet uten mellomledd, og militsgrupper blir holdt borte fra prosjektområdet gjennom samarbeid mellom lokalt politi og sikkerhetselskapet som Randgold har leid inn. Randgold kjøper ikke gull fra andre, ikke heller fra «artisanal miners». I 2013 etablerte Randgold en «konfliktfritt gull-policy» for å sikre at gull som blir produsert av selskapet, ikke nærer opp under konflikter, ikke finansierer væpnede grupper, eller bidrar til menneskerettighetsbrudd i konflikter.

I løpet av den siste observasjonsperioden skal det ikke ha vært noen voldsepisoder som kan kobles til Randgolds prosjekt. De siste månedenes konflikter i det nord-østlige DRC har involvert militsgrupper koblet til Uganda og har berørt områder langt fra området der Randgold har sin virksomhet.

Rådets konsulentrapporter peker på at de største risikoene i prosjektet er koblet til personer som driver småskala mineralutvinning i området. Noen av disse føler at de ikke har fått tilstrekkelig kompensasjon for tapet av utvinningsmuligheter, særlig fordi det statlige gruveselskapet, Sokimo, fortsetter å overføre gruvelisenser til selskaper slik at de som driver småskala utvinning, ikke får utvinningsmulighetene de opprinnelig var blitt lovet. De som ikke har fått arbeid i prosjektet eller som mener at Sokimo ikke har gitt god nok kompensasjon, kan komme til å rette sin frustrasjon mot Randgold og dermed utgjøre en risiko for konflikt både for selskapet og for mennesker i området.

Forflyttingen og klagemekanismen

Rådet la i sin tilråding vekt på risikoen knyttet til selskapets forflytting av 15000 personer som allerede var i en vanskelig situasjon. Flyttefasen er nå avsluttet og det ser ut til at selskapet har håndtert denne relativt godt. Det er fremdeles noe misnøye med størrelsen og kvaliteten på husene som selskapet har gitt som kompensasjon, men rådets generelle inntrykk er at folk i området totalt sett er fornøyde med Randgolds prosjekt. At prosjektet har ført med seg økte muligheter til å livnære seg gjennom arbeid og handel, fremstår som hovedgrunnen til befolkningens positive holdning.

I sin bærekraftsrapport gjør Randgold rede for at selskapet har etablert en klagemekanisme basert på IFCs standarder. Ifølge selskapet er 1013 av de 1078 klagenes som kom inn i 2012, nå håndtert. Rådets konsulentrapport bekrefter at klagemekanismen fungerer, men indikerer også at det er klager som ikke blir behandlet til befolkningens tilfredshet.

Sikkerhetsstyrker

Rådets konsulentrapport sier at sikkerhetssituasjonen har blitt vesentlig forbedret, til dels på grunn av samarbeidet mellom Randgolds sikkerhetspersonell og lokalt politi. Randgold har informert rådet om at det har sikret at ikke bare selskapets egne sikkerhetsfolk, men også lokalt politi får opplæring om menneskerettighetsstandarder. Den økte sikkerheten gjør det også mulig for folk i området å drive handel og ha kontakt med andre samfunn.

5 Etikkrådets vurdering

Randgolds prosjekt har vært til stede i området i fire år. Rådet har ikke fått rapporter om at det i denne perioden har vært noen alvorlige sikkerhetsproblemer koblet til prosjektet. Selskapet verken kjøper eller selger mineraler lokalt, noe rådet mener er med på å redusere risikoen for at selskapet kommer i berøring med personer som er koblet til militsgrupper.

Det ser ut til at selskapet har klart å iverksette tiltak for å forbedre sikkerhetssituasjonen i prosjektområdet og å beskytte graven uten å måtte bruke vold. Selskapet har i den sammenhengen understreket at det er viktig å ha god dialog med befolkningen og å gripe fatt i klager på et tidlig stadium.

Forflyttingen av folk fra prosjektområdet er nå gjennomført, og generelt sett fremstår folk som fornøyde til tross for en viss misnøye med kvaliteten på husene som selskapet har bygget, og erstatningen til noen av de som tidligere drev småskala mineralutvinning.

Det er rådets generelle inntrykk at selskapet har etablert gode strategier for å arbeide med sikkerhetsspørsmål, og at strategiene fremstår som en godt etablert praksis. Det vil ofte forekomme konflikt og sikkerhetsrisikoer ved etablering av gruveoperasjoner, og det er derfor særdeles viktig at disse utfordringene blir håndtert godt. Med utgangspunkt i måten selskapet har håndtert situasjonen så langt, kan imidlertid rådet ikke se at det foreligger en uakseptabel risiko for at Randgold medvirker til eller selv er ansvarlig for grove brudd på individers rettigheter i krig og konflikt. På denne bakgrunn tilråder rådet at observasjonen av Randgolds prosjekt i DRC avsluttes.

6 Tilrådning

Etikkrådet anbefaler at observasjonen av Randgold Resources Ltd. avsluttes.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Selskapet har senere opplyst at antall personer som er blitt forflyttet er 22 000 personer.
- 2 Møter mellom representanter for rådet og Randgold ble holdt i London i desember 2011, 2012 og i november 2013.

Til Finansdepartementet

17. oktober 2012

Tilråding om utelukking av SOCO International plc. frå investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhald

1 Samandrag	105
2 Innleiing	106
2.1 Kva rådet har tatt stilling til	106
2.2 Kjelder	107
3 Bakgrunn	107
4 Hovudproblemstillingar og Etikkrådet sine funn	107
4.1 Virunga nasjonalpark og verdsarvområde	107
4.2 Petroleumsinteresser i og rundt Virunga nasjonalpark	109
4.2.1 Blokk V	109
4.2.2 SOCO sine aktivitetar så langt	110
4.3 Nasjonale lover og internasjonale normer	111
5 Informasjon frå selskapet	112
6 Etikkrådet si vurdering	114
7 Tilråding	115

1 Samandrag

Etikkrådet tilrår å utelukke det britiske olje- og gasselskapet SOCO International plc. (SOCO) frå Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av ein uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin olje- og gassaktivitet i Den demokratiske republikken Kongo (DRC) vil vere ansvarleg for alvorleg miljøskade. Tilrådinga er basert på selskapet sine planar og aktivitetar i blokk V i austlege DRC som i stor grad overlappar med Virunga nasjonalpark og verdsarvområde. Per 31. desember 2011 hadde SPU aksjar i selskapet med ein marknadsv verdi på NOK 208 millionar, tilsvarande 2,27 prosent av aksjane i selskapet.

SOCO har interesser i blokk V gjennom dotterselskapet SOCO Exploration and Production DRC. SOCO er operatør for ein joint venture (JV) som består av statlege La Congolaise des Hydrocarbures (Cohydro) med 15 prosent interesse og SOCO med 85 prosent interesse.

Etikkrådet har vurdert verdiane og sårbarheita til Virunga nasjonalpark og verdsarvområde, dei potensielle konsekvensane av SOCO sine planar og aktivitetar, konfliktpotensial med lovverk og internasjonale normer, SOCO sine førebyggjande og avbøtjande tiltak når det gjeld miljøskade, og om det er truleg at selskapet sine aktivitetar vil halde fram.

Virunga nasjonalpark er den eldste nasjonalparken i Afrika og ein av dei største på kontinentet. På grunn av sine særleg viktige universelle verdiar har nasjonalparken fått fleire internasjonale vernestatusar, inkludert FN (UNESCO) sin status som verdsarvområde for naturarv og eit våtmarksområde av internasjonal viktighet under Ramsar-konvensjonen. Nasjonalparken ligg i den mest artsrike regionen i fastlands-Afrika og er blant dei mest artsrike verneområda globalt. Parken har ein uvanleg stor variasjon i naturtypar og har mange sjeldne og trua artar, inkludert artar som ikkje finst andre stadar i verda. Det er få natur- og verneområde i verda som har verdiar på høgde med Virunga nasjonalpark.

Nasjonalparken har dei siste 20 åra vore utsett for ei rekke alvorlege truslar, til dømes borgarkrigsliknande tilstandar, ulike væpna grupper som har hatt tilhald i parken, organisert krypskyting, organisert ulovleg hogst og produksjon av trekol, ulovleg leiting etter mineral og metall, ekstrem fattigdom rundt parken, store mengder internt fordrivne og flyktningar nær parken, ein svært ustabil tryggleikssituasjon og avgrensa ressursar hos parkforvaltninga som skal handtere desse truslane. Difor vart nasjonalparken plassert på FN si liste over verdsarv i fare i 1994 («List of World Heritage in Danger»). Nasjonalparken er framleis på denne lista og er blant dei mest trua verneområda i verda. Parken har sett bestandane av mange artar bli meir enn halvert, i nokre tilfelle redusert til kritisk låge nivå.

SOCO har starta førebuande aktivitetar for å undersøke potensialet for, og kartlegge førekomstane av, petroleumsressursar i blokk V inne i Virunga nasjonalpark og vil gjennomføre ytterlegare aktivitetar inne i nasjonalparken og verdsarvområdet.

Etikkrådet har hatt kontakt med SOCO om selskapet sine aktivitetar og planar i blokk V. SOCO uttalar at selskapet vil gjennomføre sine planar så lenge styresmaktene i DRC ynskjer det. Selskapet viser til DRC sin rett og plikt til å utnytte landet sine naturressursar og skape utvikling og samfunnsmessige fordelar frå naturressursane. SOCO meiner at selskapet sitt nærver og framtidige støtte til ansvarleg naturressursforvaltning og vern av nasjonalparken kan vere positiv gitt dei avgrensa ressursane parkforvaltninga har, og den

store fattigdommen i området. SOCO meiner at planlagde aktivitetar i nasjonalparken verken er i strid med lovverket i DRC eller FN sin verdsarvkonvensjon.

Selskapet har allereie gjennomført aktivitetar i nasjonalparken som etter Etikkrådet si vurdering er i strid med FN sin verdsarvkonvensjon (t.d. rekognosering) og lovverket i DRC. Viktigare er likevel at selskapet planlegg meir omfattande aktivitetar (t.d. helikopterbaserte studiar, seinare seismikk både på Edward-sjøen og på landområde i nasjonalparken og seinare eventuelt leiteboringar) som også vil vere i strid med FN sin verdsarvkonvensjon, lovverket i DRC og ei rekke internasjonale standardar.

Rådet vurderer konsekvensane av olje- og gassleiding, og eventuelt seinare produksjon, i eit så sårbart og verdifullt verneområde som svært alvorlege. Rådet finn at når det gjeld forebygging av skadar på nasjonalparken og verdsarvområdet, er det berre stopp i aktiviteten til SOCO i dei områda av blokk V som ligg i Virunga nasjonalpark, som vil ha tilstrekkeleg verknad. I den utfordrande situasjonen som rådar i og rundt den sårbare nasjonalparken, finst det truleg ikkje avbøtande tiltak som kan forhindre alvorlege skadar på naturverdiane i parken om SOCO leitar etter og eventuelt utvinn olje eller gass i parken. Om selskapet held fram med planlagde aktivitetar i nasjonalparken, vil UNESCO truleg måtte fjerne verdsarvstatusen for Virunga. Truleg vil styresmaktene i DRC måtte redusere arealet av eller fjerne nasjonalparken sidan olje- og gassleiding er i strid med naturvern- og miljølovverket.

SOCO har som uttalt mål å gjennomføre olje- og gassaktivitetar i nasjonalparken. Rådet vurderer difor den framtidig risiko for miljøskade som stor. Konsekvensane vil mest truleg vere at nasjonalparken og verdsarvområdet vert langvarig eller irreversibelt skada eller øydelagt.

2 Innleiing

Etikkrådet vedtok i november 2010 å vurdere fondet si investering i det britiske olje- og gasselskapet SOCO¹ opp mot retningslinjene for observasjon og utelukking frå SPU sitt investeringsunivers (dei etiske retningslinjene).² Bakgrunnen var informasjon om selskapet sine planar som kunne påverke Virunga nasjonalpark og verdsarvområde i austlege DRC.

Ved utgangen av 2011 eigde SPU aksjar i selskapet til ein verdi av NOK 208 millionar, tilsvarande ein eigardel på 2,27 prosent av aksjane i selskapet.

2.1 KVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er ein uakseptabel risiko for at SOCO er ansvarleg for alvorleg miljøskade etter dei etiske retningslinjene § 2, tredje ledd bokstav c. Det er lokalt, nasjonalt og internasjonalt framført omfattande kritikk mot selskapet si verksemd i blokk V i austlege DRC. Kritikken er særleg retta mot selskapet sine aktivitetar og planar i Virunga nasjonalpark og verdsarvområde som dekkar delar av blokk V. Etikkrådet har også motteke ei rekke førespurnadar frå ulike organisasjonar i samband med selskapet sine aktivitetar i blokk V. Etikkrådet har mellom anna vurdert verdiane og sårbarheita til

området og potensielle konsekvensar ved SOCO sine planar og aktivitetar. Etikkrådet vurderer kva som er alvorleg miljøskaade i kvar enkelt selskapsutgreiing og ut frå ei samla vurdering av konkrete operasjonar og aktivitetar. Rådet legg mellom anna vekt på om:

- skaden er stor,
- skaden medfører irreversible eller langsiktige verknadar,
- skaden har store negative konsekvensar for menneske sine liv og helse,
- skaden er eit resultat av brot på nasjonale lover eller internasjonale normer,
- selskapet har unnlata å handle for å hindre skade,
- selskapet har gjennomført tiltak for å rette opp skadeomfanget i tilstrekkeleg grad, og om
- det er sannsynleg at selskapet sin praksis vil fortsette.

2.2 KJELDER

Etikkrådet har innhenta og vurdert informasjon og dokumentasjon³ gjennom ein stegvis prosess som starta med identifisering av skuldingar om potensielle normbrot knytt til SOCO sine planar og aktivitetar i Virunga nasjonalpark. Etter innleiande undersøkingar tok rådet kontakt med selskapet i mars 2011. SOCO har svart skriftleg på spørsmål frå rådet og delt informasjon med rådet i løpet av utgreiinga. Selskapet kommenterte også på eit utkast til tilråding i august 2012. Etikkrådet har henta inn offentleg tilgjengeleg informasjon frå selskapet, styresmakter, forskarar, internasjonale organisasjonar, frivillige organisasjonar og media.

3 Bakgrunn

Olje- og gasselskapet SOCO har aktivitetar i Vietnam, Republikken Kongo (Brazzaville), DRC og Angola. Selskapet er involvert i både leiting og produksjon. SOCO har hovudkvarter i London der selskapet også er børsnotert.

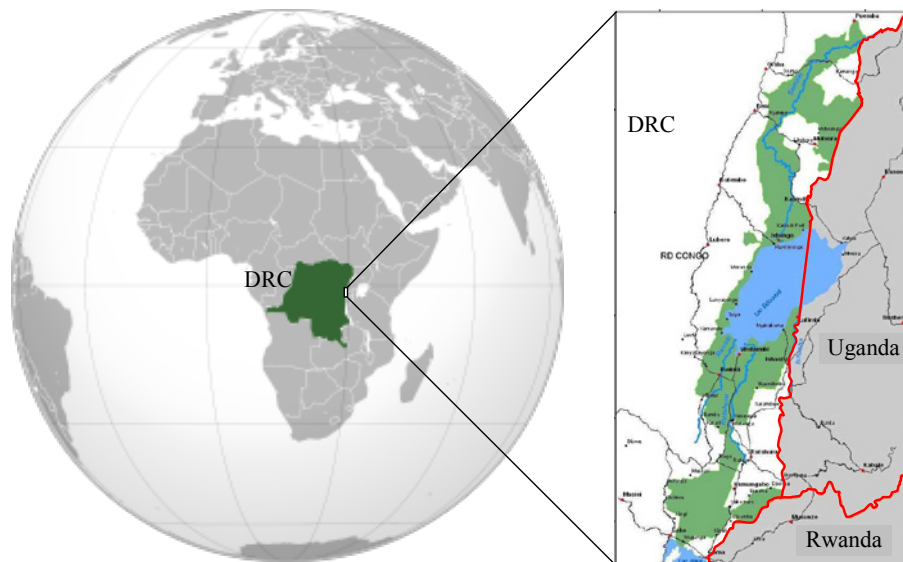
SOCO har interesser i blokk V i det austlege DRC gjennom dotterselskapet SOCO Exploration and Production DRC Sprl. som SOCO kontrollerer og eig 85 prosent av.⁴ SOCO er operatør for ein joint venture (JV) som per august 2012 består av statlege La Congolaise des Hydrocarbures (Cohydro) med 15 prosent interesse og SOCO med 85 prosent interesse.⁵

4 Hovudproblemstillingar og Etikkrådet sine funn

4.1 VIRUNGA NASJONALPARK OG VERDSARVOMRÅDE

Virunga nasjonalpark er den eldste nasjonalparken i Afrika og vart etablert som Albert nasjonalpark i 1925 og er seinare utvida fleire gonger. Dette verneområdet ligg ved ekvator i austlege DRC (sjå figur 1 under). Austsida av parken grensar i stor grad mot Uganda og fleire ugandiske verneområde som Semuliki, Rwenzorifjella og Queen Elisabeth nasjonalparker. I søraust grensar Virunga nasjonalpark mot Rwanda sin Volcanoes nasjonalpark og Uganda sin Mgahinga Gorilla nasjonalpark. Virunga nasjonalpark dekkar også storparten av Edward-sjøen på grensa mellom DRC og Uganda. Virunga er ein av dei største nasjonalparkane (7 900 km²) på kontinentet. Nasjonalparken vert forvalta av den statlege

organisasjonen Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) som har ansvaret for nasjonalparkforvaltning i DRC.



Figur 1 Lokalisering av DRC (mørk grønn, til venstre) og Virunga nasjonalpark (lys grønn, til høyre) i austlege DRC langs grensa til Uganda og Rwanda (raud linje representerer landegrenser i utsnitt til høyre).

Nasjonalparken er blant dei aller mest artsrike verneområda i verda.⁶ Nasjonalparken ligg i den mest artsrike regionen i fastlands-Afrika. Denne uvanleg artsrike regionen, ofte kalla Albertine Rift, har mellom anna over 50 prosent av fugleartane i Afrika, 39 prosent av pattedyrartane, 19 prosent av amfibiumartane og 14 prosent av reptil- og planteartane. Albertine Rift har over 1 000 artar som ikkje finst andre stadar i verda (endemiske artar), og innanfor Albertine Rift er Virunga nasjonalpark det verneområdet med flest artar totalt og flest endemiske artar.⁷ Den unike parken har stor variasjon i naturtypar. Parken har savanneområde med store pattedyr som elefant, bøffel, flodhest, ei rekke antilopeartar og store rovdyr. Innsjøar og våtmarker har eit variert og svært rikt dyre- og planteliv. Regnskog og fjellskog har særleg mange sjeldne artar. Aktive og utdøydd vulkanar, snau-fjell og isbrear bidreg til parken sitt store mangfald av landskap og naturtypar. Virunga har mange trua artar som står på den internasjonale «raudlista».⁸

Nasjonalparken har fått ulike internasjonale vernestatusar på grunn av sine unike verdiar. Virunga nasjonalpark vart etablert som verdsarvområde av FN (UNESCO) i 1979,⁹ mellom anna på grunn av dei unike økologiske, geologiske og landskapsmessige verdiane som er vurdert å vere særleg viktige universelle verdiar.¹⁰ Nasjonalparken vart også anerkjent som eit Ramsar-område, det vil seie ei våtmark av internasjonal viktighet, i 1996.¹¹ Parken sine store naturverdiar er mellom anna illustrert ved at området er inkludert i dei fleste globale prioriteringar for naturvern og biologisk mangfald, inkludert WWF sine økoregionar,¹² Conservation International sine «biodiversity hotspots»,¹³ BirdLife International sine «Important Bird Areas»¹⁴ og «Endemic Bird Areas»¹⁵ og prioriteringar

til *Critical Ecosystem Partnership Fund*.¹⁶ I tillegg er området viktig for vassforsyning i området, vatn i Nilen samt fiskeri i innsjøar som Edward-sjøen og Albert-sjøen, begge delt mellom DRC og Uganda.

Grunna den svært ustabile tryggleikssituasjonen i austlege DRC er det i dag lite turisme i parken. Ved hjelp av store investeringar frå internasjonale donorar er turismeinfrastrukturen i delar av parken vesentleg oppgradert dei seinare åra. Talet på turistar aukar kraftig (om lag 100 % kvart år dei siste åra), men er framleis på eit lågt nivå totalt sett.

Dei siste 20 åra har nasjonalparken vore utsett for ei rekke alvorlege truslar, og parkforvaltninga har erfart store utfordringar og tidvis direkte konfrontasjonar med dødeleg utfall både for parktilsette og inntrengarar. På grunn av mange og alvorlege truslar vart parken i 1994 plassert på FN si liste over trua verdsarv («List of World Heritage in Danger»),¹⁷ ei eksklusiv liste i negativ forstand. Dette inneber også ei oppmoding til det internasjonale samfunn om å sette i verk ekstra tiltak og støtte for å ta vare på området. Nasjonalparken er i dag blant dei mest trua verneområda i verda og har sett bestandane av mange artar bli meir enn halvert, i nokre tilfelle redusert med over 90 prosent og til kritisk låge nivå.¹⁸

Borgarkrigsliknande tilstandar, ulike væpna grupper som har hatt tilhald i parken, organisert krypskyting, organisert ulovleg hogst og produksjon av trekol, leiting etter mineral og metall, ekstrem fattigdom i områda rundt parken, store mengder internt fordrivne og flyktingar nær parken, ein svært ustabil tryggleikssituasjon og avgrensa ressursar i parkforvaltninga er blant faktorane som har bidrege til stort press på parken sine ressursar og verdjar. Nasjonalparken er i dag svært sårbar.

4.2 PETROLEUMSINTERESSER I OG RUNDT VIRUNGA NASJONALPARK

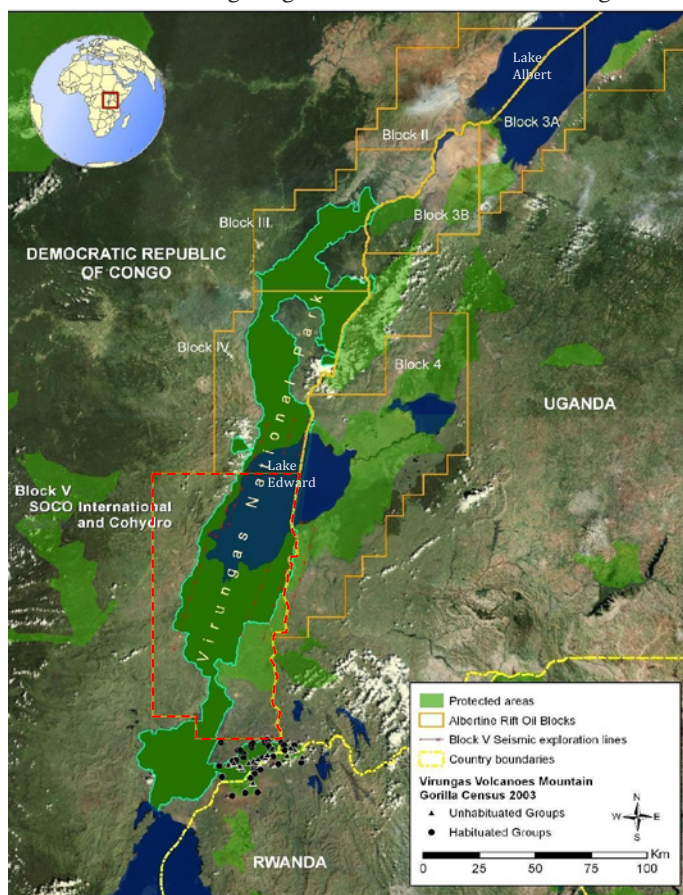
Interessa for oljeleiting har dei seinare åra tatt seg kraftig opp i austlege DRC etter fleire funn av olje i liknande geologiske formasjonar i Albertine Graben¹⁹ like over grensa i nabolandet Uganda. Tre blokker i austlege DRC dekkar ulike delar av Virunga nasjonalpark og verdsarvområde og til saman ein stor del av parken (over 80 %). Blokk V og III er lisensiert til ulike selskap, medan blokk IV per august 2012 ikkje er under lisens. Figur 2 under viser parken si utstrekning og dei tre blokkene. Det er endå ikkje gjennomført leiteboringar i desse blokkene i DRC. I nabolandet Uganda er det lisensiert leiteblokker for olje- og gass som grensar til DRC. Det er i fleire av blokkene på ugandisk side gjennomført leiteboringar og gjort kommersielt drivverdige funn av olje.

4.2.1 BLOKK V

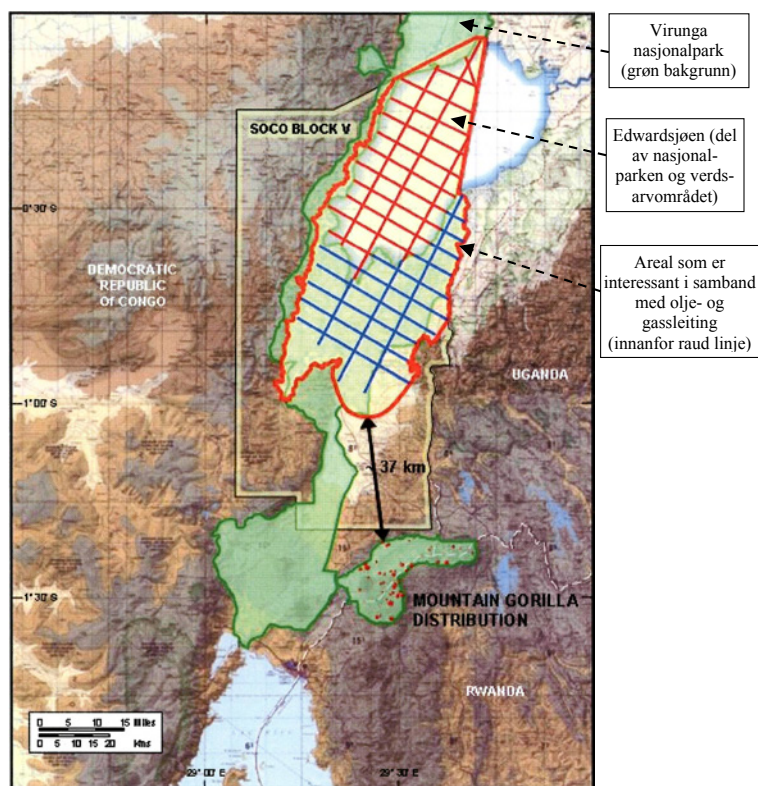
Blokk V dekkar eit stort areal (7 105 km²) i austlege DRC. I aust grensar blokk V mot Uganda. Over halvparten av blokk V overlappar med Virunga nasjonalpark og verdsarvområde. Nasjonalparken strekker seg som ein korridor gjennom blokk V frå nordaust til sentrale delar av blokka i sør. Sjølv om delar av blokka ligg utanfor nasjonalparken, er desse områda i realiteten lite interessante for SOCO sidan areala med sedimentære bergartar som kan innehalde olje og gass, i all hovudsak ligg innanfor den delen av blokka som er nasjonalpark (sjå figur 3 for illustrasjon).

4.2.2 SOCO SINE AKTIVITETAR SÅ LANGT

I 2008 inngjekk SOCO med partnerar ein produksjonsdelingsavtale (PSC) for blokk V. Ifølgje avtalen skal det utførast geologiske og geofysiske undersøkingar, og det skal samlast inn minst 300 km med seismiske data og borast to leitebrønner.²⁰ SOCO sine føreslåtte aktivitetar vart i mars 2011 avslått av DRC sin miljøvernminister etter at SOCO hadde presentert ei konsekvensutgreiing («Environmental Impact Assessment» (EIA)) for aktivitetar i blokk V, inkludert Virunga nasjonalpark. Dette fell saman med at styresmaktene ville gjennomføre ei større strategisk konsekvensutgreiing for å vurdere mellom anna miljømessig konsekvensar av petroleumsvirksomheit i ein større region i austlege DRC. Om lag eit år seinare (mars 2012) rapporterte SOCO at selskapet hadde fått løyver frå petroleums- og miljøstyresmaktene i DRC til å gjennomføre undersøkingar.²¹ SOCO har starta førebuande aktivitetar inne i nasjonalparken, til dømes rekognosering. Per september 2012 planlegg selskapet å gjennomføre helikopterbaserte magnetiske- og gravitasjonsstudiar over Edward-sjøen og savanneområde på land i løpet av 2012.²² Desse områda er inne i nasjonalparken og verdsarvområdet. Deretter vil det vere aktuelt å utføre seismikkundersøkingar og seinare eventuelt leiteboringar.



Figur 2 Virunga nasjonalpark (mørkegrøn bakgrunn med lysgrøn grense) og oljeblokker i DRC og Uganda (oransje grenser). SOCO er operatør i blokk V i den sørlege delen av nasjonalparken. Blokk V er indikert med stipla raud linje (kjelde: modifisert frå <http://whc.unesco.org/en/news/849>).



Figur 3 Raud innringing viser areal som er interessante for olje- og gassleiting. Nesten heile dette arealet ligg innanfor det grøne området som er Virunga nasjonal-park, inkludert storparten av Edward-sjøen. Raud og blå skravering er areal for seismikk for høvesvis Edward-sjøen og landområde (kjelde: SOCO International plc.).

4.3 NASJONALE LOVER OG INTERNASJONALE NORMER

Både nasjonalt lovverk og internasjonale konvensjonar og standardar er relevante for petroleumsaktivitetar i blokk V i austlege DRC. Artikkkel 3 i lov 69-41 (22. august 1969) om vern av natur i DRC²³ og artikkkel 33 i miljøløva (lov 11/009, 19. juli 2011)²⁴ inneber forbod mot leiting etter olje eller gass i nasjonalparkar og andre aktivitetar som skadar miljøet i slike område.

FN sin verdsarvkonvensjon (1972) er ratifisert av DRC,²⁵ og verken konvensjonen eller dei operasjonelle retningslinjene for gjennomføring av konvensjonen tillet olje- eller gassaktivitet i eit verdsarvområde.²⁶ Slike tilhøve vert også vurdert og avklara under identifisering av lokalitetar for verdsarvlista. Statar som er part til konvensjonen, skal ikkje tillate olje- eller gassaktivitet i eit verdsarvområde. Det eksisterer eit tidlegare tilfelle der UNESCO har gått til det alvorlege steget å fjerne eit naturområde frå verdsarvlista. Dette var Arabian Oryx Sanctuary i Oman²⁷ som vart fjerna frå verdsarvlista på grunn av at staten reduserte arealet av det nasjonale verneområdet som var grunnlaget for verdsarvområdet, for å opne opp for leiting etter olje og gass.²⁸

UNESCO har reagert kraftig på utviklinga i Virunga og bedt styresmaktene i DRC om å stoppe SOCO sine aktivitetar inne i nasjonalparken og ikkje gje løyve i strid med pliktene under konvensjonen.²⁹ SOCO sine aktivitetar synes også å vere i strid med

Kinshasa-deklarasjonen om beskyttelse av DRC sine trua verdsarvområde signert av UNESCO sin generaldirektør og DRC sin statsminister i januar 2011.³⁰

Verdsarvområde inneheld globalt unike verdier. Det er statar som må nominere kandidatar for verdsarvområde. Nominerte område går gjennom ein grundig prosess for vurdering og eventuelt innskriving på FN si liste over verdsarv. Statar, privat sektor, lokalsamfunn, andre interesser og ekspertar deltek i prosessen for å avklare kor vidt eit område oppfyller kriteria og kan utnemnast som verdsarvområde, og potensielle konflikter som kan hindre innskriving på verdsarvlista, avklarast. Denne grundige prosessen med moglegheiter for innspel frå ulike partar var avgjerande for at mange av verdas største gruveselskap i 2003 forplikta seg, gjennom *International Council on Mining and Metals* (ICMM), til verken å leite etter eller utvinne mineral og malm frå verdsarvområde samt å unngå inngrep i nærleiken av slike område som kan skade dei universelle verneverdiane i verdsarvområda.³¹ Enkelte selskap utanfor ICMM, inkludert oljeselskap, har også forplikta seg på liknande vis. Eventuelle inngrep i denne typen verneområde er også i strid med internasjonale normer som til dømes retningslinjer og standardar for Verdsbanken og *International Finance Corporation* (IFC).³²

Den europeiske kommisjonen (EC) og andre donorar finansierer ei strategisk konsekvensutgreiing i DRC («Environmental Evaluation Strategy») som på heilskapleg vis skal vurdere konsekvensar ved petroleumsaktivitet i austlege DRC, ikkje berre i blokk V. Denne konsekvensutgreiinga er framleis under utarbeiding og er venta å bli ferdig tidlegast mot slutten av 2012, men mest truleg seinare i lys av forseinkingar så langt. SOCO planlegg å gå vidare med sine planar før denne konsekvensutgreiinga er ferdig.

SOCO sine aktivitetar og planar og styresmaktene i DRC si handtering av situasjonen har fått kraftig kritikk frå ei rekke internasjonale organisasjonar, inkludert Verdsbanken, EU og ei rekke bilaterale donorar og samarbeidspartar (t.d. Tyskland, Norge og Belgia).³³

5 Informasjon frå selskapet

SOCO har regelmessig oppdatert si heimeside om planane og utviklinga i blokk V.³⁴

Selskapet har svart skriftleg på spørsmål frå rådet og har kommentert på eit utkast til tilråding. SOCO har ein policy for helse, tryggleik og miljø som mellom anna seier at selskapet skal overhalde alle gjeldande lover og krav innan helse, tryggleik og miljø der selskapet opererer, og der slike ikkje eksisterer, oppretthalde industristandardar som eit minimum.³⁵

Selskapet har heile tida vore klar på sin posisjon om at selskapet vil gjennomføre sine planar og aktivitetar så lenge styresmaktene i DRC ynskjer det. Selskapet viser til DRC sin rett og plikt til å utnytte naturressursane i landet og skape utvikling og samfunnsmessige fordelar av desse ressursane. Selskapet meiner vidare at SOCO sitt nærver og framtidige støtte til ansvarleg naturressursforvaltning og vern av parken kan vere positiv, gitt dei avgrensa ressursane parkforvaltninga har, og den store fattigdommen i regionen. SOCO legg også vekt på at selskapet ikkje planlegg aktivitetar i dei fjellområda av nasjonalparken der mellom anna dei kritisk trua fjellgorillaane held til.³⁶

I kommunikasjonen med Etikkrådet skriv SOCO at selskapet meiner verdsarvstatusen

ikkje forbyr å utnytte ressursar i bakken og at løyve til å leite etter olje ikkje går imot UNESCO-konvensjonen si ånd og/eller fører til at Virunga må fjernast frå lista over verdsarv. Selskapet meiner mellom anna at nasjonalt lovverk har presedens over konvensjonen, at aktivitetane er lovlege etter nasjonalt lovverk og at aktivitetane difor ikkje strid mot konvensjonen. Som støtte for sitt syn viser selskapet til artikkel 6 i konvensjonen³⁷ og meiner denne betyr at nasjonalt lovverk står over konvensjonen. Selskapet viser vidare til artikkel 3 i konvensjonen³⁸ som støtte for at statsparten til konvensjonen har rett til å avgrense naturarv- og kulturarvområde. På denne bakgrunn konkluderer SOCO med at styresmaktene i DRC kan gje SOCO løyve til å leite etter olje og gass i nasjonalparken. SOCO meiner også at selskapet sine aktivitetar er fullt ut konsistente med DRC sine plikter under Kinshasa-deklarasjonen frå januar 2011.

Selskapet meiner alle aktivitetar som er gjennomført per august 2012, er lovlege ifølgje lovverket i DRC. Selskapet meiner at eldre lovverk som eksisterte under etablering og seinare endringar av nasjonalparken (i 1925, 1934 og 1935),³⁹ erkjenner at det eksisterte rettar til gruveselskap, at desse rettane per i dag ikkje er trekt tilbake, at rettane viser styresmaktene sin aksept for ressursutnytting i parken og at dei gjev grunnlag for unntak frå naturvernlova av 1969. Selskapet meiner på dette grunnlaget at nasjonalparken ikkje er til hinder for å drive petroleumsverksemd. Vidare viser selskapet til at staten i DRC er suveren og når som helst kan endre vernestatus for delar av eller heile nasjonalparken av omsyn til nasjonale utviklingsinteresser.

Når det gjeld den strategiske konsekvensutgreiinga som styresmaktene har sett i verk for austlege DRC (delar av Albertine Graben), meiner SOCO at det må gjennomførast undersøkingar av petroleumspotensialet inne i Virunga nasjonalpark. Utan denne informasjonen meiner selskapet den strategiske konsekvensutgreiinga er ein nyttelaus og ubalansert aktivitet. Selskapet skriv vidare at dei miljømessige og sosiale studiane selskapet utfører, er i tråd med UNESCO sine operasjonelle retningslinjer for gjennomføring av verdsarvkonvensjonen. SOCO legg vekt på at selskapet er klar over at Virunga er eit særskilt sensitivt område, og at selskapet difor gjer mykje for å minimere miljøkonsekvensane.

Selskapet framhevar at dei viktigaste truslane mot nasjonalparken og grunnane til at parken står på FN si liste over verdsarv i fare, er uavhengige av SOCO. Selskapet hevdar at utvikling av petroleumsressursar i regionen både kan bidra til utvikling og styrke vernet av Virunga nasjonalpark. SOCO har som mål at dei positive sosiale konsekvensane skal vere mykje større enn dei negative miljøkonsekvensane ved petroleumsaktivitet. Skulle det bli påvist petroleumsressursar i nasjonalparken, meiner selskapet at desse kan utvinast på ein miljømessig forsvarleg måte og på lovleg vis, eller gjennom ei modifisering av statusen til området der utvinningsaktivitetane føregår. SOCO skriv at selskapet ikkje har infrastruktur inne i parken og heller ikkje arbeider i parken.

SOCO skriv også at selskapet planlegg å gjennomføre studiar med helikopter over Edward-sjøen og savanneområde i nasjonalparken i 2012 for å samle inn informasjon om magnetisme og gravitasjon. Studiane vil dekke eit areal på om lag 3 700 km². Deretter planlegg selskapet å gå vidare med seismiske undersøkingar på Edward-sjøen. SOCO opplyser at selskapet endå ikkje har planlagt leiteboringar.

6 Etikkrådet si vurdering

Etikkrådet har vurdert SOCO sine planar og aktivitetar i blokk V opp mot kriteriet alvorleg miljøskaade i dei etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond utland. Rådet har vurdert verdiane og sårbarheita til Virunga nasjonalpark og verdsarvområde, kor alvorlege skadeverknadane er venta å vere, om konsekvensane er venta å vere langvarige eller irreversible og om verksemda til selskapet bryt med nasjonale lover eller internasjonale normer. Vidare har rådet vurdert om selskapet har gjort eller planlegg tilstrekkelege tiltak for først å unngå og seinare avbøte eventuelle skadar, samt om det er truleg at selskapet sine aktivitetar vil fortsette.

Rådet legg særleg vekt på at Virunga nasjonalpark og verdsarvområde er eit stort og viktig verneområde med globalt unike verdjar, inkludert ein uvanleg stor variasjon i naturtypar og ein ekstremt stor rikdom av artar. Nasjonalparken har mange sjeldne og trua artar. Området er mellom anna eit FN verdsarvområde, eit våtmarksområde av internasjonal viktighet under Ramsar-konvensjonen og er inkludert i dei fleste globale prioriteringar innan biologisk mangfald og naturvern. Rådet peikar på at det finst svært få natur- og verneområde i verda som kan måle seg med Virunga nasjonalpark når det gjeld rikdom i det biologiske mangfaldet.

Området er på same tid svært sårbart og utsett for ei rekke truslar, noko som har gjort at FN har plassert Virunga nasjonalpark på lista over trua verdsarv. Olje- og gassaktivitetar i dette området vil resultere i alvorlege, negative konsekvensar for nasjonalparken. Rådet vurderer det som sannsynleg at olje- og gassaktivitetar i parken også vil resultere i auka tilflytting til området. Dette vil indirekte auke presset på naturressursane i parken sidan personar som flyttar til området i håp om arbeid og inntekter, mest truleg vil få delar av sine behov for mat og energi dekkja frå naturressursar hausta i parken på ulovleg vis. Dette vil bidra til ytterlegare press mot det sårbare området der parkforvaltninga har svært avgrensa ressursar til å handtere ei rekke alvorlege truslar mot eit stort område.

SOCO ynskjer å leite etter olje og gass inni nasjonalparken og er forplikta ovanfor styresmaktene til å samle inn seismikkdata for minst 300 km og gjennomføre to leitebo-ringar i blokk V. Selskapet sine planar og aktivitetar viser at SOCO investerer med føremål å gjennomføre ei rekke petroleumsaktivitetar i dei delane av blokk V som ligg i Virunga nasjonalpark og verdsarvområde, både på land og i Edward-sjøen. Selskapet meiner aktivitetane verken er i strid med DRC sitt lovverk eller FN sin verdsarvkonvensjon. Rådet finn at selskapet i sine resonnement brukar selektive utval og ukorrekte tolkingar av verdsarvkonvensjonen og lovverket. Selskapet sin referanse til konvensjonen sin artikkel 3 gjev ikkje nasjonalstaten rett til å endre grensene til eit etablert verdsarvområde slik selskapet hevdar. Artikkel 3 viser til at nasjonalstaten har rett til å nominere kandidatar for verdsarv og skal i denne samanheng identifisere lokalitetar og foreslå avgrensing. Vedtak om verdsarvstatus for eit område, grensedraging og seinare eventuelle endringar gjerast under konvensjonen der staten er part, men ikkje einseitig av nasjonalstaten. Artikkel 6 i konvensjonen handlar om internasjonalt samarbeid og bistand, og den gjev sjølvstogt heller ikkje nasjonalstaten rett til å handle i strid med konvensjon. Artikkel 6 understrekar viktigheta av at det internasjonale samarbeidet skal respektere suvereniteten til nasjonalstaten og

skje med staten sitt samtykke. Når det gjeld nasjonalt lovverk, legg rådet til grunn at både naturvernlova (artikkel 3 i lov 69-41 av 22. august 1969) og miljølova (artikkel 33 i lov 11/009 av 19. juli 2011) forbyr miljøskadeleg aktivitet, inkludert petroleumsaktivitet, i Virunga nasjonalpark.

Rådet finn difor at selskapet sine pågåande og planlagde aktivitetar er i strid med internasjonale konvensjonar som FN sin verdsarvkonvensjon og dei operasjonelle retningslinjer for gjennomføring av konvensjonen, nasjonalt lovverk og ulike internasjonale standardar som retningslinjene til Verdsbanken, IFC og ICMM. Sidan selskapet sine aktivitetar og planar er i strid med verdsarvkonvensjonen, vil UNESCO truleg måtte fjerne verdsarvstatusen for nasjonalparken. Truleg vil DRC sine styresmakter måtte redusere eller fjerne nasjonalparken ettersom olje- og gassleiding er i strid med naturvern- og miljølovverket. Konsekvensane av dette vil mest truleg vere at den globalt særleg verdifulle og sårbare nasjonalparken og verdsarvområdet vert langvarig eller irreversibelt skada eller øydelagt.

I den situasjonen som rådar i og rundt den sårbare nasjonalparken, finst det truleg ikkje avbøtande tiltak som kan hindre alvorlege skadar på nasjonalparken sine naturverdiar om SOCO leitar etter og eventuelt utvinn olje eller gass i nasjonalparken. I høve til forebygging av skadar på verdsarvområdet vurderer rådet det slik at det berre er stopp i aktiviteten til SOCO i dei områda av blokk V som ligg i nasjonalparken, som vil ha tilstrekkeleg verknad. SOCO er tydeleg på sine intensjonar og planar og har opplyst at selskapet har fått naudsynte løyve frå styresmaktene i DRC og vil byrje kartlegginga av potensielle olje- og gassressursar inne i parken. På denne bakgrunn vurderer rådet framtidig risiko for alvorleg miljøskade som stor.

7 Tilråding

Etikkrådet tilrår å utelukke selskapet SOCO International plc. frå investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av ein uakseptabel risiko for at selskapet vil vere ansvarleg for alvorleg miljøskade.

Ola Mestad
Leiar
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Gro Nystuen
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Selskapet har *Issuer Id.*: 225665.
- 2 <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styret-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 3 Sentral dokumentasjon er referert til i fotnotar. Referansar til websider var tilgjengelege per 17. oktober 2012.
- 4 Den ikkje-kontrollerande delen på 15 % er eigd av Quantic Finance Ltd. (SOCO 2012. «Annual Report and Accounts 2011» s. 88). Quantic eig også aksjar i SOCO International plc. (<http://www.quanticoil.com/quanticoil.html>). Quantic er privateigd. Det er personmessig overlapp i leiinga for SOCO og Quantic.
- 5 I mars 2008 underteikna SOCO, Dominion Petroleum Ltd. og Cohydro ein produksjonsdelingsavtale (*Production Sharing Contract*, PSC) for blokk V. I 2008 hadde Dominion 46,75 % interesse i blokk V. Dominion vart kjøpt opp av Ophir Energy plc. tidleg i 2012. SOCO kjøpte i juli 2012 Ophir Energy sine 46,75 % av JV, og SOCO sin del av JV

- auka frå 38,25 til 85 %. SPU var per 31.12.2011 ikkje investert i andre selskap enn SOCO i JV for blokk V.
- 6 Languy, M. & de Merode, E. (red.) 2009. «Virunga: the Survival of Africa's First National Park». Lannoo, Tielt.
 - 7 Plumptre, A.J., Behangana, M., Davenport, T., Kahindo, C., Ndomba, E., Nkuutu, D., Owijunji, I., Ssegawa, P. & Eilu, G. 2003. «The Biodiversity of the Albertine Rift». Albertine Rift Technical Reports No. 3. Wildlife Conservation Society, Ny York og Kampala.
 - 8 IUCN Red List (www.iucnredlist.org).
 - 9 FN sin organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation*, UNESCO) kan med utgangspunkt i FN sin verdsarvkonvensjon («Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage», 1972) utnemne område som verdsarvområde for naturarv, kulturarv eller begge delar. Per september 2012 var det 745 kulturarvlokaltetar, 188 naturarvlokaltetar og 29 kombinerte lokalitetar. Virunga er på lista over naturarv.
 - 10 Virunga nasjonalpark vart skriven inn på lista over verdsarv på bakgrunn av at området oppfylte tre av dei fire kriterier for naturarv: «vii) to contain superlative natural phenomena or areas of exceptional natural beauty and aesthetic importance», «viii) to be outstanding examples representing major stages of earth's history, including the record of life, significant on-going geological processes in the development of landforms, or significant geomorphic or physiographic features», og «x) to contain the most important and significant natural habitats for in-situ conservation of biological diversity, including those containing threatened species of outstanding universal value from the point of view of science or conservation.» (<http://whc.unesco.org/en/criteria>). For meir informasjon om Virunga sine universelle verdiar, sjå UNESCO sine websider (<http://whc.unesco.org/en/list/63>).
 - 11 Med utgangspunkt i Ramsar-konvensjonen («Convention on Wetlands of International Importance», 1971) kan våtmarker av internasjonal viktighet få status som Ramsar-område basert på nominering av nasjonalstaten og faglege vurderingar av ulike partar (www.ramsar.org).
 - 12 <http://www.worldwildlife.org/science/ecoregions/WWFBinaryitem6498.pdf>, og http://wwf.panda.org/about_our_earth/ecoregions/albertine_montane_forests.cfm.
 - 13 http://www.conservation.org/where/priority_areas/hotspots/africa/Eastern-Afromontane/Pages/default.aspx.
 - 14 BirdLife International 2001. «Important Bird Areas in Africa and Associated Islands: Priority Sites for Conservation». BirdLife Conservation Series no. 11. BirdLife International, Cambridge.
 - 15 BirdLife International 1998. «Endemic Bird Areas of the world: Priorities for Biodiversity Conservation». BirdLife Conservation Series no. 7. BirdLife International, Cambridge.
 - 16 http://www.cepf.net/where_we_work/regions/africa/eastern_afromontane/Pages/default.aspx.
 - 17 Sjå til dømes UNESCO sin rapport frå den 18. sesjonen til verdsarvkomiteen, dokument WHC-94/CONF.003/16 (<http://whc.unesco.org/archive/1994/whc-94-conf003-16e.pdf>). Per september 2012 er Virunga eit av 18 verdsarvområde for naturarv som står på lista over trua verdsarv (<http://whc.unesco.org/en/danger/>).
 - 18 Languy, M. & de Merode, E. (red.) 2009. *Op. cit.*
 - 19 Albertine Graben ligg innanfor det området som er omtalt som Albertine Rift over.
 - 20 SOCO 2008. «Annual report and accounts 2007». s. 19.
 - 21 <http://www.socointernational.co.uk/index.php?cID=299&cType=news>.
 - 22 <http://www.socointernational.co.uk/block-v-and-the-virunga-national-park#!tab=695>.
 - 23 «Offentlig jord på verna område kan verken gjevast avkall på eller tildelast. Dei kan ikkje få ein status som ikkje er i samsvar med naturvernet». («Ordonnance-loi 69-041 du 22 août 1969, sur la conservation de la nature», «article 3: Les terres domaniales situées dans les réserves intégrales ne peuvent être ni cédées ni concédées. Elles ne peuvent recevoir d'affectation incompatible avec la protection de la nature.»)
 - 24 «Einkvar aktivitet som kan skade miljøet, er forbode i dei verna områda og i forbodssonene. Einkvar rett gjeven innanfor grensene til dei område og soner som det visast til i 1. avsnitt, er ugyldig.» («Loi no. 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement», «article 33: Toute activité susceptible de nuire à l'environnement est prohibée dans les aires protégées ainsi que dans les zones interdites. Est nul tout droit accordé dans les limites des aires et zones visées à l'alinéa 1er.»)
 - 25 DRC ratifiserte konvensjonen i 1974. Per september 2012 hadde 190 land ratifisert konvensjonen.
 - 26 «Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage» (<http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>) og «The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention» (<http://whc.unesco.org/archive/opguide12-en.pdf>).
 - 27 UNESCO 2007. «Oman's Arabian Oryx Sanctuary: first site ever to be deleted from UNESCO's World Heritage List» (<http://whc.unesco.org/en/news/362>).
 - 28 Vedtak 31 COM 7B.11 (<http://whc.unesco.org/archive/2007/whc07-31com-24e.pdf>).
 - 29 Sjå til dømes vedtaka på den 36. sesjonen til UNESCO sin verdsarvkomité i 2012: «*The World Heritage Committee*» ... «5. Expresses its deep concern over the granting of a Certificate of Environmental Acceptability for an aeromagnetic and aerogravimetric data gathering campaign, which appears to contradict the Government's decision announced at the 35th session of the Committee to suspend petroleum exploration pending completion of the strategic environmental assessment; 6. Reiterates its request to the State Party to revise its authorizations and not to grant new authorizations for

- petroleum and mining exploration and exploitation within the property boundaries and recalls its position on the incompatibility of petroleum and mining exploration and exploitation with World Heritage status;» ... «12. Urges the State Party to continue the implementation of the corrective measures decided by the Committee at its 35th session (UNESCO, 2011) in accordance with the commitments in the Kinshasa Declaration to rehabilitate the Outstanding Universal Value of the property; ...» (UNESCO 2012. «Decisions adopted by the World Heritage Committee at its 36th session (Saint-Petersburg, 2012)». Document WHC-12/36.COM/19. s. 13 (<http://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-19e.pdf>)). UNESCO sin verdsarvkomité har i sine vedtak kvart år sidan den 32. sesjonen i 2008 uttrykt sine sterke bekymringar for Virunga nasjonalpark og sine kritiske merknadar til oljekonsesjonar i nasjonalparken fordi slike bryt med verdsarvkonvensjonen, og komiteen har bedt styresmaktene i DRC å ikkje godkjenne og å trekke tilbake slike konsesjonar i dei områda som gjeld verdsarvområdet og å respektere nasjonalt miljølovverk (<http://whc.unesco.org/archive/2008/whc08-32com-24reve.pdf>, <http://whc.unesco.org/archive/2009/whc09-33com-20e.pdf>, <http://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-20e.pdf>, <http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-20e.pdf>, og <http://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-19e.pdf>).*
- 30 Kinshasa-deklarasjonen (14. januar 2011) viser mellom anna til viktigeita av gjennomføring av verdsarv-konvensjonen og miljø- og gruvelovverk i DRC (<http://whc.unesco.org/uploads/news/documents/news-702-1.pdf>). Vedtaka på den 36. sesjonen til UNESCO sin verdsarvkomité i 2012 seier mellom anna: «*The World Heritage Committee*» ... «5. Considers that the recent permit which has been granted to the international oil and gas company SOCO to start oil exploration activities in Virunga National Park is not in conformity with commitments made by the State Party in the Kinshasa Declaration; 6. Urges the State Party to ensure a full implementation of the commitments made in the Kinshasa Declaration ...» (<http://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-19e.pdf>)).
- 31 ICCM 2003. «Mining and protected areas - position statement» (<http://www.icmm.com/document/43>).
- 32 World Bank 2001. «Operational Policy 4.04: Natural Habitats» (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,contentMDK:20543920~menuPK:1286576~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:584435,00.html>), og International Finance Corporation (IFC) 2012. «Performance Standards on Environmental and Social Sustainability» (www.ifc.org/performancestandards).
- 33 Sjå til dømes brev til DRC sin statsminister Adolphe Muzito datert 30. november 2010 og signert av Verdsbanken sin direktør for DRC og EU, Norge og Tyskland sine ambassadørar til DRC.
- 34 <http://www.socointernational.co.uk/block-v-and-the-virunga-national-park>.
- 35 SOCO sin «Health, Safety and Environment Policy Statement» (<http://www.socointernational.co.uk/hses-policy-statements#!tab=481>), og SOCO sin «Code of Business Conduct and Ethics and Guidelines for Implementation» (<http://www.socointernational.co.uk/code-of-business-conduct-and-ethics#!tab=465>).
- 36 Om lag 480 av verda sin samla bestand på om lag 780 fjellgorillaer (*Gorilla beringei beringei*) finst i Virungamassivet i grenseområda mellom DRC, Rwanda og Uganda. Virunga er leveområde for ein av dei to populasjonane fjellgorilla som framleis finst (<http://www.igcp.org/gorillas/mountain-gorillas/>).
- 37 SOCO har sitert følgjande utdrag av artikkel 6: «*While respecting the sovereignty of States over the territory in which the cultural and natural heritage mentioned in Articles 1 and 2 is located and without prejudice to the real right provided for by domestic legislation over said heritage, the Party states here acknowledge that it constitutes a universal heritage for the protection...*» (originalt sitat frå selskapet er inkludert sjølv ved feil i sitering frå konvensjonen).
- 38 SOCO har sitert følgjande utdrag av artikkel 3: «*delimit the various assets located in its territory and referred to in Articles 1 and 2 above ...*» (originalt sitat frå selskapet er inkludert sjølv ved feil i sitering frå konvensjonen).
- 39 Dekret 21. april 1925 for etablering av Albert nasjonalpark. Dekret 26. november 1934 om grensene til nasjonalparken, endra ved dekret 12. november 1935.

Finansdepartementet

13. januar 2014

Spørsmål vedr. bruken av verdensarvkonvensjonen i Etikkrådets tilrådning om Soco

Departementet stiller i epost 12. november 2013 spørsmål om det er dekning for følgende skrivning i Etikkrådets tilrådning av 17. oktober 2012: «...selskapet sine pågående og planlagde aktiviteter er i strid med internasjonale konvensjonar som FN sin verdensarvkonvensjon og dei operasjonelle retningslinjer for gjennomføring av konvensjonen...» Departementet fremholder i eposten at «Det bør kvalitetssikres at det ikke legges til grunn en rettsforståelse som ikke medfører riktighet.»

Det bør først påpekes at ovennevnte skrivning fra tilrådingen også viser til «nasjonalt lovverk og ulike internasjonale standarder som retningslinjene til verdensbanken, IFC og ICMM.» Rettsforståelsen (som departementet ønsker å kvalitetssikre) er altså knyttet til flere standarder enn bare verdensarvkonvensjonen.

Rekkevidden av artikkel 5

Departementet spør om verdensarvkonvensjonen stiller krav til statspartene om å avstå fra petroleumsvirksomhet i områder som er listet under konvensjonens artikkel 3. Det antydes at ordlyden «in so far as possible» og «as appropriate in each country» i artikkel 5 utgjør en innskrenkning av statenes negative forpliktelser under konvensjonen. En slik forståelse er neppe i tråd med alminnelig traktatolkning. Artikkel 5 krever at statspartene så langt som mulig, og «as appropriate for each country» skal treffe en rekke tiltak. Henvisningen til tiltak som skal være «appropriate for each country» henspiller på den store mengden ulike verdensarvobjekter som eksisterer i mange ulike land og åpner derfor for at tiltakene må tilpasses i de enkelte tilfeller. Når det står «as appropriate for each country» er dette ikke en alminnelig begrensning i forpliktelsene til å sikre slike objekter, det er en forpliktelse til å treffe slike tiltak som passer i den enkelte stat.

Også ordene «in so far as possible» er en formulering som må tolkes slik den er skrevet. Det må vurderes hva som er mulig for den enkelte stat. Når det gjelder negative forpliktelser, som å sikre, gjennom å bevare status quo, at verdensarvobjekter ikke blir ødelagt, vil dette normalt falle innenfor begrepet «in so far as possible».

Det ser videre ut som om departementet antyder at artikkel 5 nr. 4 ikke pålegger statspartene konkrete forpliktelser fordi den inneholder ordet «appropriate». Bestemmelsen sier at statspartene skal «take the appropriate legal, scientific, technical, administrative and financial measures necessary for the identification, protection, conservation, presentation and rehabilitation of this heritage;» Igjen må begrepet «appropriate» forstås bokstavelig – de tiltakene som skal iverksettes i det enkelte land og for det enkelte objekt må være tilpasset formålet (appropriate).¹

Departementets lesning av artikkel 6 nr. 3

Departementet sier i sin epost at artikkel 6 nr. 3 kan tolkes slik at en statspart «er forpliktet til ikke med hensikt å vedta noen tiltak som direkte eller indirekte kan skade noen verdensarv.» Dette stemmer ikke. Ordlyden i artikkel 6 nr. 3 er som følger: «Each State Party to this Convention undertakes not to take any deliberate measures which might damage directly or indirectly the cultural and natural heritage referred to in Articles 1 and 2 situated on the territory of other States Parties to this Convention.» (Vår utheving). Denne bestemmelsen gjelder således ikke statspartenes forpliktelser på eget territorium. Som det fremgår av tilrådningsen (side 13) har Etikkrådet drøftet artikkel 6 fordi selskapet feilaktig fremholdt at artikkel 6 utgjorde en rett for statspartene til å handle i strid med konvensjonen.

Forståelsen av artikkel 4

Det er artikkel 4 som vil være hjemmel for å vurdere om det finnes en forpliktelse til å avstå fra visse typer økonomisk aktivitet som for eksempel petroleumsutvinning. Her heter det at statsparten anerkjenner følgende forpliktelser: «..ensuring the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of the cultural and natural heritage referred to in Articles 1 and 2..» og at den vil gjøre «..all it can to this end, to the utmost of its own resources and, where appropriate, with any international assistance and co-operation, in particular, financial, artistic, scientific and technical, which it may be able to obtain.»

Wienkonvensjonen om traktatrett sier at en traktat skal tolkes i samsvar med «the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.» Den alminnelige forståelsen av den foreliggende teksten, særlig i lys av konvensjonens gjenstand (verdensarvobjekter og områder) og formål (beskyttelse og bevaring av nærmere angitte kultur- og naturobjekter) er at statene må sikre beskyttelse av verdensarvområder så langt dette er mulig for den enkelte stat. Som Etikkrådet har argumentert for i tilrådningsen, vil lete- og utvinningsaktiviteter i nasjonalparken føre til ubotelige og irreversible ødeleggelser av det verdensarvstatusen tar sikte på å beskytte. Å unnlate å gi tillatelse til lete- og utvinningsaktiviteter i den delen av området som omfattes av nasjonalparken ligger innenfor statens alminnelige kompetanse. Det er derfor neppe uttrykk for en uforsvarlig eller aktivistisk tolkning å legge til grunn at lete- og utvinningsaktiviteter i nasjonalparken strider mot innholdet i artikkel 4.

Betydningen av komiteens kompetanse

Når Etikkrådet også viser til verdensarv-komiteens uttalelser, og til de operasjonelle retningslinjene, er dette argumenter til støtte for den tolkningen av artikkel 4 som allerede er gjort ut fra bestemmelsens ordlyd anvendt på det faktum som må legges til grunn i denne saken. Det kan imidlertid se ut til at departementet i sin epost stiller spørsmål om reglene i konvensjonen er rettslig bindende når komiteen ikke har kompetanse til å gi rettslig bindende pålegg. Departementet sier at det «ikke finnes noe system for å fastslå at petroleumsvirksomhet i verdensarvområder rettslig er i strid med konvensjonen» og at UNESCOs verdensarvs-komité ikke vedtar rettslig bindende pålegg for statene. Det er

uklart om departementet her mener at man derfor ikke kan fastslå om det foreligger brudd på konvensjonen eller om man mener at komiteens uttalelser ikke kan tillegges vekt. For øvrig finnes det internasjonale rettsinstitusjoner med kompetanse til å tolke traktater med bindende virkning, for eksempel Den internasjonale domstol (ICJ). Eksistensen av (eller mangel på sådan) rettslig bindende institusjoner i direkte tilknytning til materielle regler har ingen betydning når det gjelder regelens rettslige rekkevidde. Det ville se ille ut på mange områder innen folkeretten hvis bare de reglene hvor det også finnes institusjoner med rettslig bindende kompetanse i forhold til den enkelte regel ble oppfattet som gjeldende. Ingen av FNs menneskerettighets-konvensjoner ville i så fall kunne oppfattes som gjeldende rett.²

Konklusjon

Når departementet etterlyser en kvalitetssikring av rettsforståelsen er det, etter Etikkrådets syn, forståelsen av artikkel 4 og hva den innebærer konkret, som eventuelt kan være gjenstand for ulike oppfatninger. Hva som er norsk linje på dette punkt i UNESCO har rådet ikke kjennskap til. Etikkrådet har i sin tilrådning unnlatt å ta med en detaljert rettslig drøftelse av denne bestemmelsen nettopp fordi rådets vurdering er basert på mange flere faktorer enn akkurat denne. Rådet har forholdt seg til de etiske retningslinjene og rådets tidligere praksis når det gjelder miljø-kriteriet, hvor eventuelle brudd på internasjonal eller nasjonal lovgivning bare er ett av en rekke kriterier for vurderingen. Rådet mener likevel, som det framkommer ovenfor, at det er god dekning for å hevde at lete- og utvinningsaktiviteter i nasjonalparken vil være i strid med konvensjonens materielle regler.



Ola Mestad

Leder for Etikkrådet

Noter

- 1 På generelt grunnlag kan det påpekes at det ville være meget uheldig hvis Norge, i tilfeller hvor ordene «as appropriate» forekommer i rettslig bindende instrumenter (eller politisk retningsgivende forhandlede tekster), skal begynne å tolke dette som en begrensning i de angjeldende forpliktelsene.
- 2 Overvåkningsmekanismene, i den grad de eksisterer, er oftest frivillige, og de har uansett ikke kompetanse til å avgjøre rettslig bindende pålegg.

Til Finansdepartementet

11. september 2014

Tilråkning vedrørende Soco International plc.

Innhold

1 Sammendrag	123
2 Bakgrunn	123
3 Endringer i aktiviteten i blokk V	124
4 Etikkrådets vurdering	125
5 Tilråkning	125

1 Sammendrag

Etikkrådet anbefaler ikke lenger å utelukke SOCO International plc. (SOCO) fra Statens pensjonsfond utland (SPU). Den 17. oktober 2012 avga Etikkrådet tilrådning om å utelukke SOCO fra SPU på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin olje- og gassaktivitet i Virunga nasjonalpark i Den demokratiske republikken Kongo (DRC) ville være ansvarlig for alvorlig miljøskade. Finansdepartementet har ikke fattet noen beslutning i saken.

SOCO har interesser i blokk V i den østlige delen av DRC som i stor grad overlapper med Virunga nasjonalpark som også har status som FN (UNESCO) verdensarvområde for naturarv. SOCO har 85 prosent andel og er operatør i fellesforetaket som leter etter petroleum i blokken. SOCO har arbeidet med å kartlegge forekomsten av petroleumsressurser i blokken inne i Virunga nasjonalpark og har hatt planer om ytterligere aktiviteter inne i nasjonalparken.

Rådets tilrådning fra 2012 gjaldt risikoen for miljøskade knyttet til SOCOs fremtidige aktiviteter i Virunga. Virunga nasjonalpark hører til de mest artsrike verneområdene i verden. I juni 2014 inngikk SOCO en avtale med WWF om ikke å gjennomføre ytterligere lete- eller boreaktiviteter i Virunga så lenge nasjonalparken har status som verdensarvområde. Selskapet har i sitt brev til rådet i juli i år bekreftet at selskapets aktivitet i Virunga er stanset.

Når selskapets aktivitet er opphørt, anser rådet at det ikke lenger er en uakseptabel risiko for at selskapet vil være ansvarlig for alvorlig miljøskade i Virunga. Grunnlaget som tilrådningen om utelukkelse var basert på, har dermed falt bort. Etikkrådet anbefaler derfor ikke lenger å utelukke selskapet fra SPU.

2 Bakgrunn

Olje- og gasselskapet SOCO har virksomhet i Vietnam, Republikken Kongo (Brazzaville), DRC og Angola. Selskapet har hovedkvarter i London der selskapet også er børsnotert.

SOCO har en 85 prosent eierandel i blokk V i det østlige DRC gjennom datterselskapet SOCO Exploration and Production DRC Sprl. Statsselskapet La Congolaise des Hydrocarbures (Cohydro) har en 15 prosent interesse. SOCO er operatør for fellesforetaket. Store deler av blokk V overlapper med Virunga nasjonalpark.

Virunga nasjonalpark er den eldste nasjonalparken i Afrika. Den er også en av de største på kontinentet og ligger i den mest artsrike regionen i fastlands-Afrika. På grunn av sine særlig viktige verdier har nasjonalparken fått flere internasjonale vernestatuser. Virunga har blant annet status som FN (UNESCO) verdensarvområde for naturarv og er et våtmarksområde av internasjonal betydning under Ramsar-konvensjonen. Nasjonalparken hører til de mest artsrike verneområdene i verden. Samtidig er nasjonalparken også truet og står på UNESCOs liste over truede verdensarvområder (*List of World Heritage in Danger*).¹

Den 17. oktober 2012 avga Etikkrådet tilrådning om å utelukke SOCO fra SPU på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet ville være ansvarlig for alvorlig miljøskade i Virunga nasjonalpark og verdensarvområde.

Kjernen i saken var den fremtidige risikoen for at lete- og utvinningsaktiviteter ville

føre til alvorlig miljøskade på naturverdiene i parken. Rådet la særlig vekt på «at Virunga nasjonalpark og verdsarvområde er eit stort og viktig verneområde med globalt unike verdier, inkludert ein uvanleg stor variasjon i naturtypar og ein ekstremt stor rikdom av artar. Nasjonalparken har mange sjeldne og trua artar. Området er mellom anna eit FN verdsarvområde, eit våtmarksområde av internasjonal viktighet under Ramsar-konvensjonen og er inkludert i dei fleste globale prioriteringar innan biologisk mangfald og naturvern. Rådet peikar på at det finst svært få natur- og verneområde i verda som kan måle seg med Virunga nasjonalpark når det gjeld rikdom i det biologiske mangfaldet.»

Rådet fremholdt også sårbarheten til og truslene mot området og la vekt på at FN har plassert Virunga nasjonalpark på lista over truede verdensarvområder. «Olje- og gassaktivitetar i dette området vil resultere i alvorlege, negative konsekvensar for nasjonalparken. Rådet vurderer det som sannsynleg at olje- og gassaktivitetar i parken også vil resultere i auka tilflytting til området. Dette vil indirekte auke presset på naturressursane i parken sidan personar som flyttar til området i håp om arbeid og inntekter, mest truleg vil få delar av sine behov for mat og energi dekkja frå naturressursar hausta i parken på ulovleg vis. Dette vil bidra til ytterlegare press mot det sårbare området der parkforvaltninga har svært avgrensa ressursar til å handtere ei rekke alvorlege truslar mot eit stort område.»

Rådet mente vidare: «I den situasjonen som rådar i og rundt den sårbare nasjonalparken, finst det truleg ikkje avbøtande tiltak som kan hindre alvorlege skadar på nasjonalparken sin naturverdiar om SOCO leitar etter og eventuelt utvinn olje eller gass i nasjonalparken. I høve til forebygging av skadar på verdsarvområdet vurderer rådet det slik at det berre er stopp i aktiviteten til SOCO i dei områda av blokk V som ligg i nasjonalparken, som vil ha tilstrekkeleg verknad. SOCO er tydeleg på sine intensjonar og planar og har opplyst at selskapet har fått naudsynte løyve frå styresmaktene i DRC og vil byrje kartlegginga av potensielle olje- og gassressursar inne i parken. På denne bakgrunn vurderer rådet framtidig risiko for alvorleg miljøskade som stor.»

3 Endringer i aktiviteten i blokk V

Den 11. juni 2014 ble det kjent at SOCO hadde inngått en avtale med organisasjonen World Wide Fund for Nature (WWF) der selskapet har forpliktet seg til: «not to undertake or commission any exploratory or other drilling within Virunga National Park unless UNESCO and the DRC government agree that such activities are not incompatible with its World Heritage status.» Avtalen innebærer også at SOCO har forpliktet seg til ikke å drive noen form for virksomhet i noe verdensarvområde: «SOCO commits not to conduct any operations in any other World Heritage site. The company will seek to ensure that any current or future operations in buffer zones adjacent to World Heritage sites, as defined by the national government and UNESCO, do not jeopardise the Outstanding Universal Value for which these sites are listed.»²

Selskapet skriver at det vil fullføre sitt arbeidsprogram i Virunga, som antas å være avsluttet i midten av juli 2014.³

Rådet skrev til SOCO 4. juli i år med blant annet spørsmål om hvorvidt selskapet ville engasjere seg i en prosess med myndighetene i DRC for å muliggjøre fremtidige aktiviteter

i Virunga. SOCO bekreftet i sitt svar: «*We will honour our investment obligations regarding environmental baseline studies and social projects for as long as we have licence over Block V, a significant portion of which is outside VNP. We confirm that SOCO is not, and will not be, involved in any discussions between the Government of the Democratic Republic of Congo and UNESCO regarding the convention governing the administration of the VNP...However, should UNESCO and the DRC Government reach an accommodation on the convention that would allow further activity within VNP [Virunga National Park] or surrounding areas, the Company would then assess any further activity on its part within the economic and reputational parameters that are a consideration in all of our project evaluations.* » SOCO skriver videre at det vil ta opp mot 12 til 18 måneder å vurdere utvinningspotensialet i blokken.⁴

På Verdensarvkomiteens møte i juni i år, gjentok komiteen at petroleumsvirksomhet er uforenlig med Virungas status som verdensarvområde, og anmodet myndighetene i DRC enda en gang om å ekskludere parken fra letekonsesjonene. UNESCO anmodet dessuten SOCO om å gi en skriftlig erklæring til UNESCO om sin posisjon vedrørende Virunga og andre verdensarvområder.⁵

4 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har vurdert om grunnlaget for anbefalingen om å utelukke SOCO fortsatt er til stede i lys av at selskapets aktivitet i blokk V og Virunga nasjonalpark er endret. I anbefalingen la rådet vekt på at alvorlig miljøskade bare kunne unngås dersom selskapets aktivitet i Virunga ble avsluttet.

Basert på informasjon fra SOCO legger rådet til grunn at SOCOs leteaktiviteter i Virunga nå er opphørt, og at selskapet heller ikke i fremtiden vil drive lete- eller utvinningsaktivitet i verdensarvområdet. Når selskapet ikke lenger har aktivitet i området, er det heller ingen risiko for at selskapet er ansvarlig for alvorlig miljøskade, og grunnlaget for tilrådninger er dermed falt bort.

Rådet vil imidlertid vurdere risikoen for alvorlig miljøskade på nytt dersom selskapet tar opp aktiviteten i Virunga, uavhengig av eventuelle endringer i grensene for verdensarvområdet.

5 Tilrådning

Etikkrådet anbefaler ikke lenger å utelukke SOCO fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Per august 2014 er Virunga et av 20 verdensarvområder for naturarv som står på lista over truet verdensarv (<http://whc.unesco.org/en/danger/>).
- 2 Joint Statement by SOCO International plc and WWF, 11. juni 2014, tilgjengelig på <http://www.socointernational.com/joint-statement>
- 3 Se fotnote 2.
- 4 SOCOs brev til Etikkrådet 8.juli 2014.
- 5 UNESCO World Heritage Committee Thirty-eighth session Doha, Qatar 15 - 25 June 2014. WHC-14/38.COM/16 , 7 July 2014, section 37, tilgjengelig på <http://whc.unesco.org/archive/2014/whc14-38com-16en.pdf>

Til Finansdepartementet

26. juni 2013

Tilråkning om utelukkelse av Noble Group Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	129
2 Innledning	130
2.1 Hva rådet har tatt stilling til	130
2.2 Kilder	131
3 Bakgrunn	132
3.1 Kort om selskapet	132
3.2 Høye verneverdier og avbøtende tiltak	132
4 Verneverdiene i konsesjonsområdene	133
4.1 Konsesjonsområdet til PT Pusaka Agro Lestari	133
4.1.1 HCV-vurderingen	134
4.1.2 Er alle verneverdiene i konsesjonsområdet blitt identifisert?	135
4.2 Konsesjonsområdet til PT Henrison Inti Persada	136
4.2.1 HCV-vurderingen	136
4.2.2 Er alle verneverdiene i konsesjonsområdet blitt identifisert?	137
5 Informasjon fra selskapet	138
5.1 Selskapets kontakt med Etikkrådet	138
5.2 Selskapets svar til Etikkrådet	138
6 Etikkrådets vurdering	139
7 Tilråkning	141

1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke det singaporienske selskapet Noble Group Ltd. (Noble) fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom konvertering av tropisk regnskog til oljepalmeplantasjer er ansvarlig for alvorlig miljøskade.

Ved utgangen av 2012 hadde SPU aksjer i selskapet til en markedsverdi av 276,2 millioner NOK, tilsvarende en eierandel på 0,81 prosent. I tillegg hadde SPU rentebærende instrumenter i selskapet til en verdi av vel 30 millioner NOK.

Etikkrådet har vurdert miljøvirkningene knyttet til Nobles to konsesjonsområder i provinsene *Papua* og *West Papua* på øya *New Guinea* i Indonesia. Konsesjonsområdene er til sammen på nærmere 700 km². Det ene konsesjonsområde eies og drives av Nobles datterselskap PT Pusaka Agro Lestari (PT PAL), mens det andre eies av PT Henrison Inti Persada (PT HIP) som er et joint venture mellom Noble og Wilmar International Ltd.¹ Begge konsesjonsområdene ligger i biologisk svært rike og økologisk viktige regioner. Disse regionene er kjent for et uvanlig stort og særegent biologisk mangfold med stort innslag av stedegne plante- og dyrearter som finnes få eller ingen andre steder i verden.

Noble har gjennomført kartlegginger av høye verneverdier (*High Conservation Value* (HCV)-vurderinger) i begge konsesjonsområdene for å identifisere områder som er spesielt viktige for å bevare biologisk mangfold. For begge konsesjonsområdene konkluderer vurderingen med at høye verneverdier hovedsakelig finnes i kantsoner langs vassdrag, i bratt terreng og i torvmyr. For å bevare disse verneverdiene, samt områder som har kulturell betydning for lokalbefolkningen, vil selskapet totalt sette av vel 130 km² i begge konsesjonsområdene. Det gjenværende arealet på 550 km² skal ryddes og gjøres om til oljepalmeplantasjer.

Rådet finner at selskapets vern av HCV-områder er et positivt skritt i bevaring av biologisk mangfold. Rådet er imidlertid ikke overbevist om at verneverdiene i disse store konsesjonsområdene stort sett bare er knyttet til skog langs vassdrag og torvmyrer. Dessuten er dette områder som selskapet uansett er forpliktet til å bevare i henhold til nasjonale krav i Indonesia. På den måten ser det ikke ut til at tiltakene bidrar til å styrke det biologiske mangfoldet utover det som nasjonal lovgivning allerede krever.

Rådet legger vekt på at feltundersøkelsene for kartlegging av biologisk mangfold i begge konsesjonsområdene utelukkende synes å være konsentrert om de områdene som er satt av til vern, og at store områder som er anbefalt til konvertering, ikke er undersøkt i felt i det hele tatt. For de 550 km² med skog som skal omgjøres til plantasjer finnes det ikke informasjon om skogtilstanden, artsrikdom og økosystemtilstand forøvrig. Denne skjevheten i undersøkelsen mot spesielle områder i konsesjonen sammen med mangelen på observasjoner andre steder kan bety at viktige verneverdier er blitt oversett. Etter rådets oppfatning påvirker dette konklusjonenes sikkerhet med tanke på hvilke verneverdier som finnes i konsesjonsområdene, hvordan de er kartlagt og hvordan de skal forvaltes.

I sin kommunikasjon med rådet avviser Noble dette, og viser til at selskapet som medlem av *Roundtable for Sustainable Palm Oil* (RSPO) har fulgt alle organisasjonens krav knyttet til HCV-vurderinger, og at vurdering for PT PAL er blitt godkjent av RSPO.

Rådet mener likevel at et medlemskap i RSPO i seg selv ikke er en garanti for at høye verneverdier blir identifisert, bevart og forvaltet på en slik måte at det ivaretar det biologiske mangfoldet ved konvertering av skog.

Etter rådet syn gir ingen av de to HCV-vurderingene velbegrunnede svar på om intakt skog skal konverteres til plantasjoner, og hvilke biologiske verdier som sannsynligvis vil gå tapt som følge av konverteringen. Rådet finner at mangelen på slike data, omfanget av konverteringen og det faktum at begge konsesjonsområdene ligger i områder med et uvanlig rikt og enestående biologisk mangfold, innebærer en uakseptabel risiko for at konverteringen fører til en fullstendig og irreversibel endring av økosystemer og vegetasjon i denne regionen. De tiltakene som selskapet har foreslått, vil etter rådets syn ikke være tilstrekkelige til å redusere alvorlig miljøskade knyttet til den pågående og fremtidige konverteringen av skog til oljepalmeplantasjoner.

Rådet anbefaler derfor at Noble Group utelukkes fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet i desember 2012 å vurdere SPUs investering i Noble Group (Noble) opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPUs investeringsunivers (de etiske retningslinjene).²

Ved utgangen av 2012 hadde SPU aksjer i selskapet til en markedsverdi av 276,2 millioner NOK, tilsvarende en eierandel på 0,81 prosent. I tillegg hadde SPU rentebærende instrumenter i selskapet til en verdi av vel 30 millioner NOK.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådets vurderinger gjelder Nobles konvertering av tropisk regnskog til oljepalmeplantasjoner i provinsene *Papua* og *West Papua*, Indonesia. Rådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Noble er ansvarlig for alvorlig miljøskade etter § 2 tredje ledd i retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers.³

I tidligere vurderinger av alvorlig miljøskade har Etikkrådet lagt vekt på om:⁴

- skaden er stor,
- skaden medfører irreversible eller langsiktige virkninger,
- skaden har store negative konsekvenser for menneskers liv og helse,
- skaden er et resultat av brudd på nasjonale lover eller internasjonale normer,
- selskapet har unnlatt å handle for å forhindre skade,
- selskapet har gjennomført tiltak for å rette opp skadeomfanget i tilstrekkelig grad,
- det er sannsynlig at selskapets uakseptable praksis vil fortsette.

Miljøskade knyttet til konvertering av tropisk skog

Kommersiell hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjoner regnes som en av de største truslene mot bevaring av økosystemer og biologisk mangfold, og det fører også til

betydelige klimagassutslipp. Avskoging og forringelse av skog bidro til 10- 17 prosent av utslippene av klimagasser i verden mellom 2000 og 2005.⁵

Konverteringen innebærer at trær blir avvirket og annen vegetasjon fjernet før arealet brukes til å anlegge plantasjer for produksjon av palmeolje, tømmer eller andre monokulturer. Konvertering av skog til plantasjer er ansett for å være ødeleggende for biologiske mangfoldet og en rekke økosystemtjenester. Slike monokulturer har liten økologisk verdi sammenliknet med naturlig skog.

Både FN, Verdensbanken og nasjonale myndigheter i mange land erkjenner nødvendigheten av å redusere avskoging og forringelse av tropisk skog gjennom blant annet FNs *Collaborative Initiative on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD and REDD+)* som støttes av Verdensbanken og andre. Den norske regjeringen har bidratt til disse initiativene ved å bevilge opp til 3 milliarder kr i året for å redusere avskoging i utviklingsland, og hvor det er lagt vekt både på nødvendigheten av å redusere utslipp av klimagasser og å bevare biologisk mangfold og fremme en bærekraftig utvikling.⁶

Indonesia er et av de landene som Norge samarbeider med under REDD+. I Indonesia finnes verdens tredje største regnskog. Landet har også en av verdens høyeste avskogingsrater. Mellom 1990 og 2010 mistet Indonesia i gjennomsnitt over 12 000 km² eller 1,02 prosent skog årlig. I 2010 inngikk Norge et partnerskap med Indonesia for å støtte landets innsats for å redusere klimautslipp fra avskoging, skogforringelse og ødeleggelse av torvmyr. Som et ledd i avtalen, har Indonesia innført et moratorium på utdeling av nye konsesjoner for konvertering av torvmyrer og primærskog. Moratoriet skulle etter planen opphøre i mai 2013, men er blitt forlenget med to år.⁷ Moratoriet er en del av Indonesias innsats med å kutte landets utslipp av klimagasser med 26 prosent innen 2020.

Rådet legger til grunn at de tropiske regnskogene hører til de mest artsrike økosystemene på jorda. De er leveområder for mange truede arter og sørger for viktige økosystemtjenester som karbonlagring, vannhusholdning og erosjonsvern. De er viktige for den globale miljøtilstanden, samtidig som hogst og konvertering av skog er en stor trussel mot disse økosystemenes fremtidige eksistens. Mot denne bakgrunn, samt de mange internasjonale og nasjonale initiativene som er tatt for å redusere avskoging og forringelse av tropisk skog, har rådet vurdert miljøskadene knyttet til konvertering av skog. I vurderingen legger rådet vekt på omfanget av konverteringen, i hvilken grad selskapenes konsesjonsområder overlapper med områder med høye biologiske verdier, og hvilke konsekvenser konverteringen vil ha blant annet for truede arter og deres habitater.

Rådet har ikke tatt stilling til konflikter om landrettigheter

Rådet er kjent med at Noble i det ene av konsesjonsområdene (PT Henrison) er involvert i konflikter om landrettigheter der selskapet er beskyldt for ulovlig å ha ervervet landområder som tradisjonelt har tilhørt lokale klaner. Ifølge selskapet er sakene under behandling ved distriktsdomstolen i *Sorong*. Rådet har ikke undersøkt disse sakene nærmere.

2.2 KILDER

Det finnes lite offentlig informasjon om Nobles plantasjer eller miljøkonsekvensene knyttet til selskapets konvertering av skog. På forespørsel har Noble bidratt med informasjon

og dokumenter knyttet til plantasjevirkksomheten, herunder rapporter som identifiserer skog med høy verneverdi (såkalt *High Conservation Value (HCV) Area assessment*) og planer for forvaltningen av slike områder. Dette er tredjepartsvurderinger som er gjennomført på oppdrag av Noble.

Rådet har rådført seg med andre eksperter på HCV-vurderinger i Indonesia for å få en bedre forståelse av om selskapets vurderinger av konsekvenser og planlagte tiltak synes å være tilstrekkelige for å hindre alvorlig skade på det biologiske mangfoldet, og videre om omfanget av konverteringen av skog er forenlig med å bevare de verneverdiene som er identifisert eller som trolig befinner seg i konsesjonsområdet.

Tilrådingen er i hovedsak basert på kildene som er nevnt ovenfor.

3 Bakgrunn

3.1 KORT OM SELSKAPET

Noble Group omtaler seg selv som en leverandør av jordbruks- og energiprodukter, malm, metaller og mineraler i hele verdikjeden. Selskapets globale virksomhet omfatter gruvedrift, jordbruk, videreforedling av råvarer, havner, shipping og salg.⁸ Konsernet har virksomhet i alle regioner av verden. Noble er notert på børsen i Singapore og har hovedkontor i Hong Kong.

Noble gikk inn i plantasjedrift i 2010, da selskapet kjøpte opp 51 prosent av aksjene i selskapet PT Henrison Inti Persada (PT HIP). Noble har meddelt rådet at selskapet for denne plantasjen nylig har inngått et joint venture med Wilmar International Ltd. der Wilmar vil ha en eierandel på 53,74 prosent. «*The vehicle that Wilmar would be buying into already owns PT HIP and therefore Noble is no longer the controlling shareholder of PT HIP*».⁹ SPU er ikke investert i Wilmar.

I juni 2011 kjøpte Noble en 90 prosent eierandel i det private selskapet PT Pusaka Agro Lestari (PT PAL).

Begge konsesjonsområdene ligger på den vestlige halvdel av øya New Guinea. PT HIP ble etablert i 2005 for å utvikle oljepalmeplantasjer i Sorong Regency i provinsen *West Papua*,¹⁰ mens PT PAL eide en konsesjon i Mimika Regency i provinsen *Papua*. Konsesjonene dekker til sammen et område på vel 680 km².

3.2 HØYE VERNEVERDIER OG AVBØTENDE TILTAK

All skog inneholder miljøverdier og sosiale verdier, slik som habitater, beskyttelse mot erosjon og kulturelle steder for lokalbefolkningen. Der disse verdiene er vurdert til å ha særlig stor betydning, kan skogen defineres til å ha stor verneverdi.¹¹

Noble har fått gjennomført vurderinger av hvilke verneverdier som finnes i konsesjonsområdene og hvordan de bør forvaltes, slik at de kan bevares også etter konverteringen (såkalte *High Conservation Value (HCV) Area assessments*). Vurderingene er gjort i samsvar med *the Guidelines for Identification of High Conservation Values in Indonesia* som er beskrevet i tabell 1 nedenfor.

Tabell 1: De seks HCV-verdiene for skog i Indonesia²

HCV	Explanation
1	Areas with important levels of Biodiversity
1.1	Areas that Contain or Provide Biodiversity Support Function to Protected or Conservation Areas
1.2	Critically Endangered Species
1.3	Areas that Contain Habitat for Viable Populations of Endangered, Restricted Range or Protected Species
1.4	Areas that Contain Habitat of Temporary Use by Species or Congregations of Species
2	Natural Landscapes and Dynamics
2.1	Large Landscapes with Capacity to Maintain Natural Ecological Processes and Dynamics
2.2	Areas that Contain Two or More Contiguous Ecosystems
2.3	Areas that Contain Populations of Most Naturally Occurring Species
3	Rare or Endangered Ecosystems
4	Environmental Services
4.1	Areas or Ecosystems Important for the Provision of Water and the Prevention of Floods for Downstream Communities
4.2	Areas Important for the Prevention of Erosion and Sedimentation
4.3	Areas that Function as Natural Barriers to the Spread of Destructive Fire
5	Natural Areas Critical for Meeting the Basic Needs of Local People
6	Areas Critical for Maintaining the Cultural Identity of Local Communities

I teorien kan HCV-metoden være et effektivt verktøy for å avbøte konsekvenser knyttet til skogkonvertering. Dette skjer gjennom en to-trinns prosess der man først identifiserer hvilke særlige biologiske og sosiale verdier som bør vernes, for deretter å utvikle forvaltnings- og overvåkingsplaner for at disse verdiene kan bevares selv om skogen blir omgjort til plantasjer.

Hvor vellykket HCV-rammeverket er til å avbøte skader, avhenger av tre forhold. For det første må vurderingene beskrive den biologiske, fysiske og sosiale konteksten som skogen er en del av, identifisere hvilke særlige verdier som krever bevaring, kartlegge hvor de finnes og vise en klar forståelse av hvilke faktorer som kan true verneverdiene i landskapet som følge av konverteringen. Dernest må vurderingen utvikle klare, troverdige og praktiske anbefalinger for beskytte verneverdiene. For det tredje må anbefalingene bli gjennomført av selskapet for å sikre at HCV-verdien blir forvaltet og bevart. Dersom en av disse forutsetningene svikter, vil HCV-metoden neppe bidra til å avbøte alvorlige miljøeffekter, særlig når det handler om så store inngrep som konvertering av skog.

4 Verneverdiene i konsesjonsområdene

4.1 KONSESJONSOMRÅDET TIL PT PUSAKA AGRO LESTARI

Konsesjonsområdet til PT Pusaka Agro Lestari (PT PAL) ligger i *Mimika Regency* omtrent 40 km inn i landet fra sørkysten av Papua-provinsen ved foten av *The Central*

Cordillera Range. Konesjonen er på nærmere 360 km² (35 760 hektar) og dekker overgangssonen mellom blandet sumpskog og lavlands-regnskog. Området ligger i en av WWFs økoregioner, *the Southern New Guinea Lowland Forests Eco-region*. Den står også på listen over WWFs *Global 200 Priority Eco-regions*¹³ på grunn av et uvanlig rikt biologisk mangfold. Regionen er ansett for å være sterkt truet på grunn av hogst, planlagt konvertering av skog og jakt.¹⁴ Ifølge WWF er de globale økoregionene en vitenskapelig basert rangering av jordas mest verdifulle biologiske områder og omfatter habitater på land, i ferskvann og i hav og som er spesielt viktige for å bevare biologisk mangfold.

4.1.1 HCV-VURDERINGEN

I 2011 fikk Noble gjennomført en HCV-vurdering i konsesjonsområdet. Rådet har i det følgende fokusert på den delen av vurderingen som beskriver verneverdiene knyttet til biologisk mangfold og økosystemer (HCV 1-3, se tabell 1).

Ifølge denne vurderingen er det to hovedtyper økosystemer som er dominerende i konsesjonsområdet - økosystem knyttet til kantsoner langs vassdrag og torvmyrer og sumpskog (*freshwater peat swamps*). Elver, bekker og innsjøer har kantsoner som utgjør viktige leveområder for vilt. De tjener som viltkorridorer og er viktige for funksjonen av ferskvannøkosystemer. Torvmyr og sumpskog er skog som vokser i vannmettet jord på lag av døde blader og plantemateriale. Torvlagene i konsesjonsområdet varierer fra grunn til tykk torv (50- >300 cm). Sumpskog er helt spesielle økosystemer som er svært karbonrike og med et stort innslag av stedegne (endemiske) arter.

Ifølge HCV-vurderingen har skogen i konsesjonsområdet vært avvirket tidligere. Det er lite informasjon om utbredelse og tilstand på den skogen som skal konverteres, og opplysningene som gis i HCV-rapporten er motstridende. På den ene siden sier rapporten at skogen har et lavt tømmerpotensial,¹⁵ på den annen side omtales skogen som å være i «*relatively good condition, forming an intact forest block and inter-connected with the forests in the surroundings of PT PAL [PT Pusaka] landscape*».¹⁶

Et stort antall plantearter er blitt kartlagt (273), men mindre enn halvparten er identifisert med vitenskapelig navn. Bare en av artene er klassifisert som sårbar på rødlisten til *The International Union for the Conservation of Nature* (IUCN).¹⁷ Ifølge rapporten ble 50 dyrearter observert (5 arter av pattedyr, 44 fuglearter og 9 reptilarter. Fisker, amfibier og insekter synes ikke å være kartlagt). Av disse er 23 arter fredet i henhold til indonesisk lov, hvorav en igjen er klassifisert som sterkt truet¹⁸ og 8 som sårbare på IUCNs rødliste.

Vurderingen identifiserer flere verneverdier i konsesjonsområdet,¹⁹ som alle finnes langs vassdrag, bekker og innsjøer og i sumpskog. Rapporten anbefaler at disse områdene vernes, til sammen 39 km² av det 357 km² store konsesjonsområdet (se figur 1). Kjernen i verneplanen er et 15 km² sammenhengende område med sumpskog som vokser på et tykt torvlag (>3 m), som ligger inntil en større innsjø (*Lake Kaya*). I tillegg kommer 15 kantsoner langs innsjøen og andre vassdrag (8,8 km²). Noen av kantsonene er knyttet til sumpskogen og danner et delvis nettverk av korridorer som gir en viss sammenheng mellom verneområdene. I tillegg er ytterligere 15,4 km² med flekker av skog anbefalt vernet fordi de er av kulturell betydning for lokalbefolkningen. Disse områdene kan også ha betydning for det biologiske mangfoldet, men det er ikke deres egentlige funksjon.

Med anbefalingen om at 39 km² av skogen i konsesjonsområdet bør vernes, står det igjen 318 km² med skog som kan konverteres til plantasjer.

I rapporten synes konverteringen å bli begrunnet som følger:²⁰

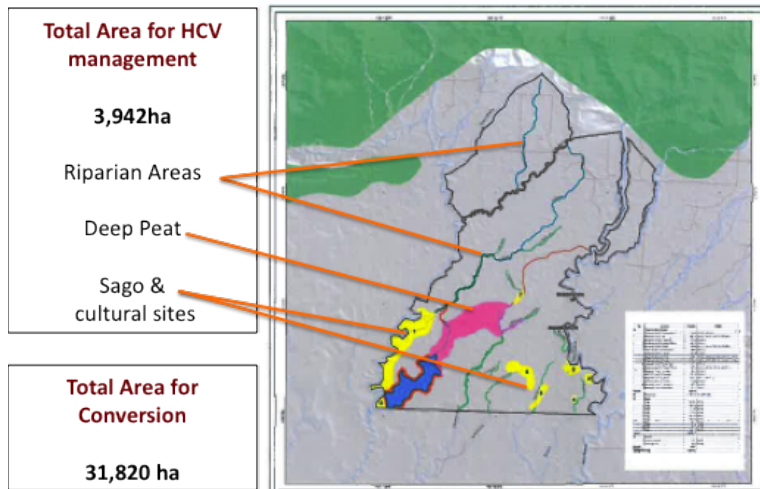
- I forhold til det totale skogarealet på Papua, er konsesjonsområdet ansett for å være veldig lite, tilsvarende <0,011 prosent av den gjenværende skogen i provinsen, noe som anses for å være et akseptabelt tap.
- Myndighetene har i sine arealplaner allerede allokert området til jordbruksproduksjon. Dette gjør det vanskelig å argumentere mot konverteringen til oljepalmer.
- Mesteparten av skogen er blitt avvirket tidligere og er antatt å ha liten verdi for det biologiske mangfoldet.²¹
- Et område på totalt 39 km² som settes av til vern, anses for å være mer enn tilstrekkelig for at artene som er identifisert blir bevart.

4.1.2 ER ALLE VERNEVERDIENE I KONSESJONSOMRÅDET BLITT IDENTIFISERT?

HCV-vurderingen hevder at det bare finnes to typer økosystemer i konsesjonsområdet – økosystem knyttet til kantsoner langs vassdrag og sumpskog. Ifølge eksperter som rådet har konsultert, er det sannsynlig at det finnes minst en type til – såkalt lavlands-regnskog på veldrenert mineraljord. I terreng som ligger mer enn 30 m over havet og mer enn 100 m fra store elver, er det mer sannsynlig at dette økosystemet dominerer enn økosystem knyttet til kantsoner langs vassdrag og sumpskog. Dette økosystemet dekker potensielt et område som er like stort som skogområdene langs vassdrag, innsjøer, torvmyr og sumpskog til sammen, og har sannsynligvis et rikere plante- og dyreliv enn de områdene som er kartlagt.²²

Rapporten viser at feltundersøkelser og observasjoner nesten utelukkende ble gjennomført i kantsoner og sumpskog.²³ Vurderingen konkluderer med at skog med høye verneverdier kun finnes i kantsonene og i sumpskog, og det er disse områdene som til slutt er anbefalt vernet. Disse verneområdene vil i første rekke være viktig for å beskytte rent vann, hindre oversvømmelser og opprettholde habitater for enkelte truede og fredede arter, samt imøtekomme lokalbefolkningens ernæringsmessige og kulturelle behov. Det fremgår ikke hvordan lange smale striper med rester av skog adskilt av store områder med oljepalmer er tilstrekkelig til å sikre at verneverdiene knyttet til biologisk mangfold opprettholdes i plantasjelandskapet.

Det er svært sannsynlig at også andre områder utenfor kantsoner og sumpskog er viktige for store populasjoner av truede, fredede og stedegne arter (under HCV 1.3). Disse områdene er ikke blitt kartlagt, og følgelig finnes det lite data på det biologiske mangfoldet som vil gå tapt i de områdene som skal konverteres. Uten nødvendige data for skogtilstanden og biologisk mangfold anbefaler vurderingen likevel å konvertere store områder med skog, og konkluderer med at de planlagte verneområdene er tilstrekkelige til å sikre at HCV-verdiene vil forbli i landskapet.



Figur 1: HCV-områder som er anbefalt vernet (rosa, gule og grønne områder. Blått område er vann) i PT Pusaka Agro Lestaris konsesjonsområde i Mimika Regency, Papua, Indonesia.²⁴ Grå områder er planlagt konvertert til oljepalmer.

4.2 KONSESJONSOMRÅDET TIL PT HENRISON INTI PERSADA

4.2.1 HCV-VURDERINGEN

Konsesjonsområdet til PT Henrison Inti Persada (PT HIP) ligger i *Sorong Regency* i provinsen West Papua, og dekker 325 km² (32 546 hektar) med lavlandsregnskog. Klargjøringen av området startet mot slutten av 2005, og per januar 2012 var ca 95 km² beplantet. Ifølge Noble er hele konsesjonsområdet dekket av skog²⁵ som har vært avvirket mellom 1992-2000, før Noble overtok. Det finnes ikke torvmyrer i området.

Konsesjonsområdet ligger innenfor *The Vogelkop-Aru Lowland Rain Forests Eco-region*.²⁶ Dette området er kjent for å ha et enestående biologisk mangfold som er truet av hogst, konvertering av skog og jakt.²⁷ Lavlandsregnskogen er ansett for å ha den rikeste floraen på hele New Guinea.²⁸ Øko-regionen er også kjent for et rikt fugleliv med høy grad av endemisme,²⁹ der 366 arter regnes for å være hjemmehørende i regionen.³⁰ Av disse regnes 21 arter å være stedegne og 9 av disse finnes ikke noe annet sted i verden. Konsesjonsområdet ligger også innenfor *the West Papuan Lowlands Endemic Bird Area*, som er et av *BirdLife International's Important Bird Areas*.³¹

HCV-vurderingen for konsesjonsområdet ble gjennomført i 2010, kort tid etter at Noble kjøpte selskapet. Ifølge vurderingen er lavlandsregnskog det dominerende økosystemet i hele området. Det er lite data på omfanget og tilstanden på skogen, som i rapporten er beskrevet kvalitativt, og omtalt som forringet, tidligere avvirket (36 km²), svært forringet (96 km²) og tilplantet med oljepalmer (60 km²).³² Det finnes ikke noe informasjon om de resterende 130 km² skog i konsesjonsområdet.

Rapporten dokumenterer et betydelig arts mangfold, både for flora og fauna. Så mange som 661 plantearter ble funnet (hvorav 196 ble identifisert med vitenskapelig navn); tre av disse er inkludert på IUCNs rødliste over truede, sårbare eller nær truede arter.³³ Av de 75 dyreartene som ble identifisert (10 arter av pattedyr, 55 fuglearter, 4 reptilarter og 6

fiskearter), er to klassifisert som sterkt truet,³⁴ seks er sårbare og to er nær truet. Mange av disse er fredet i Indonesia.

Flere verneverdier er identifisert,³⁵ som også i dette konsesjonsområdet nesten utelukkende finnes i kantsoner langs vassdrag ifølge HCV-vurderingen. Rapporten anbefaler å bevare rundt 47 km² for å opprettholde artsrikdommen, økosystemtjenester og sosiale verneverdier. Dette inkluderer 33 kantsoner som strekker seg 25-30 m på hver side av vassdragene gjennom hele konsesjonsområdet og som til sammen nærmere 43 km². Noen av disse kantsonene er knyttet sammen gjennom vegetasjonskorridorer som til en viss grad binder verneområdene sammen. I tillegg er det anbefalt at ytterlige 4,2 km² med skoglapper bevares, hovedsakelig i bratt terreng og små områder med skog som har kulturell betydning. Disse områdene kan ha betydning for det biologiske mangfoldet, men det er ikke deres egentlige funksjon. Rapporten inneholder et kart der verneverdiene er lokalisert, men kartet er ikke lesbart.

Konverteringen av skog er begrunnet på samme måte som for PT PAL (se avsnitt 4.1).

4.2.2 ER ALLE VERNEVERDIENE I KONSESJONSOMRÅDET BLITT IDENTIFISERT?

Som for PT PAL, er feltundersøkelsen nesten utelukkende konsentrert til kantsoner langs vassdrag. Av i alt 37 registreringer av flora og fauna var 33 lokalisert langs elvebredder. Denne skjevheten i undersøkelsen mot spesielle områder i konsesjonen sammen med mangelen på observasjoner andre steder kan bety at viktige verneverdier er blitt oversett.

Ifølge eksperter som rådet har konsultert, er antallet planter, fugler og pattedyr som er identifisert i feltundersøkelsen, lavt. For eksempel er mindre enn 30 prosent av de plantene som ble funnet, bestemt med sitt vitenskapelige navn (196 av 661). Mange av disse er vanlige i Indonesia og har liten verneinteresse. Dette reiser spørsmålet om det faktiske antallet av truede, fredede eller stedege arter kan ha blitt undervurdert, også i de områdene som har vært undersøkt. Flere dyregrupper (som insekter) er ikke tatt med i studien.

I konsesjonsområdet finnes store områder med lavlandsregnskog i dalbunner, skråninger, på åskammer og topper i landskapet, hvor det ikke har vært foretatt noen undersøkelser. Slike områder har normalt en betydelig artsrikdom både for flora og fauna, særlig i områder der skogen er intakt og hvor jakt har vært begrenset. I og med at konsesjonsområdet befinner seg i en region med stor artsrikdom, er det sannsynlig at truede, vernede og endemiske arter finnes i hele konsesjonsområdet.

Heller ikke i denne vurderingen fremgår det om intakt skog vil bli konvertert og hvilket biologisk mangfold som sannsynligvis vil gå tapt. De områdene som er anbefalt vernet, vil i første rekke bidra til å beskytte rent vann og hindre oversvømmelse, bevare habitater for visse truede eller fredede arter og områder av kulturell betydning for lokalsamfunnet. Likevel anbefaler rapporten å omgjøre 278 km² med skog til plantasjer uten at det finnes informasjon om skogtilstanden, artsrikdom og økosystemer. Korridorene som er planlagt vernet synes også å være svært smale. Følgelig synes konklusjonen om at de planlagte verneområdene er tilstrekkelige til å sikre at verneverdiene forblir i landskapet, ikke å være basert på et vitenskapelig grunnlag.

5 Informasjon fra selskapet

5.1 SELSKAPETS KONTAKT MED ETIKKRÅDET

Rådet kontaktet Noble i mai 2012 med forespørsel om informasjon knyttet til miljøeffekter av selskapets plantasjedrift. Rådet var særlig interessert i å vite mer om hvordan etableringen av plantasjoner ville påvirke regnskogen, leveområder og biologisk mangfold, og hvordan skog med høye verneverdier i konsesjonsområdet ville bli vernet.

Noble svarte rådet i juni 2012 og bidro blant annet med HCV-vurderingene for de to konsesjonsområdene.

Etter å ha gjennomgått materialet og konsultert eksperter på området sendte Etikkrådet Noble et utkast til tilråding 21. februar 2013. Rådet fikk svar fra selskapet i mars 2013. Hovedpunktene i selskapets kommentarer er presentert nedenfor.

5.2 SELSKAPETS SVAR TIL ETIKKRÅDET

Noble har siden oktober 2011 vært medlem av *the Roundtable on Sustainable palm Oil (RSPO)*.³⁶ RSPO er en frivillig internasjonal sammenslutning av interessenter som arbeider for å fremme sosial og miljømessig ansvarlighet gjennom hele leverandørkjeden i palmeoljeindustrien. RSPO krever at medlemmer utvikler sine plantasjoner på en måte som blant annet sikrer at alle høye verneverdier i et konsesjonsområde blir identifisert og bevart. Noble fikk gjennomført HCV-vurderingene for PT HIP og PT PAL for å oppfylle kravene til RSPO.

Noble sier at selskapet vil følge anbefalingene i HCV-vurderingene og sette av de foreslåtte verneområder i konsesjonsområdene. Ifølge forvaltningsplanene for konsesjonsområdene skal alle HCV-områdene som er identifisert, bli forvaltet slik at verneverdiene bevares. Dette inkluderer tiltak som markering av grenser, beskyttelse av flora og fauna, vedlikehold av kantsoner, tiltak for lokalsamfunn og opplæring av ansatte.³⁷ Verneområdene vil bli jevnlig overvåket for å følge med på utviklingen, blant annet faktorer som kan øve press på verneverdiene, og forekomsten og sammensetningen av arter og andre endringer i verneområdene.

I sitt svar på rådets utkast til tilråding skriver Noble at rådet i sin vurdering av hva som er alvorlig miljøskade ikke viser til noen internasjonale standarder som kan gi uttrykk for hva rådet forventer av selskapene: «*In the absence of such observable standards, companies such as ours, inevitably look to comply with acknowledged standards set by organizations who are perceived to be sustainability leaders, such as the RSPO*».³⁸

Selskapet mener videre at rådets anbefaling om å utelukke Noble fra SPU «*is based on an incorrect assumption that inadequate measures are implemented by the Company to mitigate severe environmental damage associated with ongoing and future development of palm oil in these areas*».

RSPO krever at et sammendrag av HCV-vurderinger og forvaltningsplanen skal legges ut til offentlig høring i 30 dager for nye etableringer av oljepalmer. Noble peker på at dette ble gjort for PT PAL uten at det kom inn innsigelser på vurderingen, og at disse nå er godkjent av RSPO. Tilsvarende skal også HCV-vurderingen for PT HIP legges ut til høring.

Noble avviser rådets syn på hvordan HCV-vurderingene er gjennomført. Noble

fremholder at vurderingene er gjort av fagfolk som er godkjent av RSPO og i henhold til de metodene som er foreskrevet av RSPO. Det at rådet ikke har tillit til de metodene og vurderingene som er gjort, «casts fundamental aspersions on the whole process of independent RSPO certification, the validity of the NPP [new planting procedure] process and the professionalism of the HCV studies carried out by those that are certified by the RSPO».

Noble skriver videre at forvaltningen av verneverdiene er blitt ytterligere forbedret i 2012 ved at selskapet har engasjert en indonesisk miljøorganisasjon til å utvikle en master plan for naturvern. Selskapet oppretter også et eget *Conservation Department* i begge oljepalmeselskapene i midten av 2013. Videre er arealet som skal settes av til vern, blitt utvidet ytterligere med 4,7 km². Selskapet opplyser ikke hvilket konsesjonsområde dette gjelder (evt. om det omfatter begge), eller hvilke verneverdier som skal ivaretas.

Noble avslutter med at selskapet ikke kan se hvordan det bryter med rådets kriterier for alvorlig miljøskade, og at selskapet faktisk gjør mer enn det som kreves av dem som RSPO medlem.

6 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Noble Group er ansvarlig for alvorlig miljøskade etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd. Noble er i ferd med å konvertere tropisk regnskog til oljepalmeplantasjer i provinsene Papua og West Papua i Indonesia.

Rådet har ikke vektlagt at Noble i løpet av 2013 har solgt seg ned i den ene konsesjonen til 46,2 prosent eierandel og dermed ikke lenger er kontrollerende eier i joint venturet som eier PT Henrison Inti Persada. Noble har gjennomført HCV-vurderingene som ligger til grunn for utviklingen av plantasjonen og er fortsatt en betydelig eier i joint venture foretaket. Dessuten er Noble kontrollerende eier i PT Pusaka Agro Lestari.

På øya New Guinea finnes den tredje største sammenhengende regnskogen i verden etter Amazonas og Kongo.³⁹ Den utgjør leveområder for anslagsvis fem prosent av jordas dyre- og plantearter, hvorav to tredjedeler bare finnes her. Nobles to konsesjonsområder dekker nærmere 700 km² og ligger innenfor to globale økoregioner, henholdsvis *Southern New Guinea Lowland Forests Eco-region* og *the Vogelkop-Aru Lowland Rain Forests Eco-region*.⁴⁰ Et av konsesjonsområdene ligger også innenfor *the West Papuan Lowlands Endemic Bird Area* som er et viktig leveområde for fugler.⁴¹ Nobles konsesjonsområder ligger innenfor økologisk spesielt viktige områder som har et særdeles rikt og spesielt biologisk mangfold. Dette reiser spørsmålet om konvertering av regnskog i denne delen av Papua og i så stor skala i det hele tatt er mulig uten høy risiko for irreversibel skade på biologisk mangfold og økosystemer i disse unike områdene.

Noble har gjennomført kartlegginger av høye verneverdier (HCV-vurderinger) i begge konsesjonsområdene for blant annet å identifisere områder som er spesielt viktig for å bevare biologisk mangfold. For å bevare disse verneverdiene, samt områder som har kulturell betydning for lokalbefolkningen, vil selskapet totalt sette av vel 130 km² i begge konsesjonsområdene. Rådet anser dette som positive initiativer. Rådet legger likevel mer

vekt på at selskapets HCV-vurderinger ikke gir svar på hvilket tap av biologisk mangfold konverteringen av skog vil medføre i disse økologisk viktige områdene. Rådet finner at feltundersøkelsene for kartlegging av biologisk mangfold i begge konsesjonsområdene synes å være konsentrert om de områdene som er satt av til vern, bare dekker planter og visse (høyere) dyregrupper, og at store områder som er anbefalt til konvertering ikke er undersøkt i felt i det hele tatt. Denne skjevheten i undersøkelsen mot spesielle områder i konsesjonen sammen med mangelen på observasjoner andre steder kan bety at viktige verneverdier er blitt oversett. Etter rådets oppfatning påvirker dette konklusjonenes sikkerhet med tanke på hvilke verneverdier som finnes i konsesjonsområdene, hvordan de er kartlagt, og hvordan de skal forvaltes. For de 550 km² med skog som skal omgjøres til plantasjer finnes det ikke informasjon om skogtilstanden, artsrikdom og økosystemer.

I den sammenheng legger rådet også vekt på at de områdene som selskapet har satt av til vern er av meget begrenset omfang, og faktisk er områder som selskapet er forpliktet til å bevare i henhold til nasjonale krav i Indonesia. På den måten ser det ikke ut til at tiltakene bidrar til å styrke det biologiske mangfoldet mer enn det som loven allerede stiller krav til.

Rådet vil i denne sammenheng også nevne FN og Verdensbankens REDD-initiativer som uttrykker en internasjonal enighet om betydningen av å stoppe avskoging og skogforringelse av tropiske skoger, både av hensyn til klima og biologisk mangfold. Nobles konvertering av tropisk regnskog til plantasjer står i sterk motsetning til de internasjonale initiativene for å hindre avskoging.

I sitt brev til Etikkrådet avviser Noble rådets oppfatning av hvordan HCV-vurderingene er gjennomført. Noble fremholder at selskapet er medlem av *The Roundtable for Sustainable Palm Oil (RSPO)*, og viser til at HCV-vurderingen av det ene konsesjonsområdet er blitt godkjent av RSPO, og at selskapet er i ferd med å gå inn i en prosess for å få godkjent den andre vurderingen også. Noble mener at selskapet har fulgt alle prosedyrer og krav, og at selskapet ved å verne så store områder faktisk gjør mer enn det som kreves av dem som RSPO-medlem. Selskapet mener også at Etikkrådet viser en manglende tillit til RSPO som system, og at rådet med dette undergraver hele ordningen med uavhengig tredjeparts-sertifisering og profesjonaliteten til de konsulentene som er godkjent av RSPO til å gjennomføre slike vurderinger.

Rådet mener at selv om et selskap er medlem i RSPO, er ikke dette i seg selv en garanti for at høye verneverdier blir identifisert, bevart og forvaltet på en slik måte at det ivaretar det biologiske mangfold ved konvertering av skog. I denne saken, som i alle andre saker, vurderer rådet så langt som mulig de faktiske forhold i saken. I dette tilfellet finner rådet av årsaker som er redegjort for tidligere og oppsummert nedenfor, at de vurderingene og tiltakene som er gjort, ikke synes å være til strekkelig for å unngå alvorlig miljøskade – selv om selskapet er medlem i RSPO.

Etter rådet syn gir ingen av de to HCV-vurderingene velbegrunnede svar på om intakt skog skal konverteres til plantasjer og hvilket biologisk mangfold som vil gå tapt som følge av konverteringen. Rådet finner at mangelen på slike data, omfanget av konverteringen og det faktum at begge konsesjonsområdene ligger i områder med et uvanlig rikt og enestående biologisk mangfold, innebærer en uakseptabel risiko for at konverteringen fører

til en fullstendig og irreversibel endring av økosystemer og vegetasjon. De tiltakene som selskapet har foreslått, vil etter rådets syn ikke være tilstrekkelige til å redusere risikoen for alvorlig miljøskade knyttet til den pågående og fremtidige konverteringen av skog til oljepalmeplantasjer.

7 Tilrådning

Etikkrådet tilrår å utelukke det Noble Group fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet er ansvarlig for alvorlig miljøskade.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 SPU er ikke investert i dette selskapet.
- 2 http://www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council/ethical-guidelines.html?id=425277
- 3 Heretter omtalt som de etiske retningslinjene, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 4 I tidligere tilrådninger har rådet utdypet og spesifisert kriteriene for *alvorlig miljøskade*. Se for eksempel tilrådnin-
ger for Freeport McMoRan og Samling Global på www.etikkradet.no.
- 5 FN's klimapanel, IPCC 2007: Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, har anslått at avskoging bidrar til
17 prosent av utslippene http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml. I en
ny studie fra 2012 er dette anslaget redusert. I denne er det beregnet at avskogingen av tropisk skog mellom 2000
og 2005 sto for rundt 10 prosent av de globale klimagassutslippene, se N. L. Harris et.al (2012): Baseline Map of
Carbon Emissions from Deforestation in Tropical Regions. *Science*, 2012; 336 (6088): 1573 DOI: [10.1126/scien-
ce.1217962](https://doi.org/10.1126/science.1217962)
- 6 Regjeringens klima- og skogprosjekt, [http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/climate/the-
government-of-norways-international-/why-a-climate-and-forest-initiative.html?id=547202](http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/climate/the-government-of-norways-international-/why-a-climate-and-forest-initiative.html?id=547202)
- 7 [http://www.norway.or.id/Norway_in_Indonesia/Environment/Indonesias-Moratorium-on-Primary-Forests-and-
Peatlands-Extended-for-Two-More-Years-/](http://www.norway.or.id/Norway_in_Indonesia/Environment/Indonesias-Moratorium-on-Primary-Forests-and-Peatlands-Extended-for-Two-More-Years-/)
- 8 Noble Groups hjemmeside: [http://www.thisisnoble.com/index.php?option=com_content&view=article&id=29&
Itemid=50](http://www.thisisnoble.com/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=50)
- 9 Epost fra Noble til Etikkrådet, 19. april 2013.
- 10 <http://www.rspo.org/en/member/594>
- 11 The Guidelines for Identification of High Conservation Values in Indonesia [http://www.daemeter.org/downloads/
guidelines/](http://www.daemeter.org/downloads/guidelines/)
- 12 HCV toolkit-Indonesia, se fotnote 11.
- 13 The Global 200 er en liste over økoregioner som er identifisert av World Wildlife Fund (WWF) og som bør
prioriteres for vern. En økoregion er definert som «*a large unit of land or water containing a geographically distinct
assemblage of species, natural communities, and environmental conditions*». [http://www.wwf.panda.org/about_our_earth/
ecoregions/about/](http://www.wwf.panda.org/about_our_earth/
ecoregions/about/)
- 14 Wikramanayake et al. (2002): Terrestrial Ecoregions of the Indo-Pacific. A Conservation Assessment. USA: Island
Press.
- 15 Forestry Faculty Bogor Agriculture University and PT Pusaka Agro Lestari (2011): Identification and Analysis of
HCVs Presence in the area of PT Pusaka Agro Lestari Mimika Regency – Papua Province (HCV assessment report
for PT PAL) s. III-8.
- 16 Se fotnote 15, s. IV 29.
- 17 *Intsia bijuga o.k.* (merbau).
- 18 *Chitra Chitra* or Soft Shell Turtle er klassifisert som sterkt truet på IUCN's rødliste og står listet i CITES Appendix II.

- 19 Rapporten identifiserer verneverdiene HCV 1.1-1.3; HCV 2.3; HCV 3; HCV 4.1 og HCV 6, se tabell 1 for forklaring
- 20 HCV assessment report for PT PAL, s. IV-31, 32, III-6, III-8, Section IV.
- 21 Dette argumentet overser en økende mengde litteratur som omhandler verdien av biologisk mangfold og karbon i avvirket tropisk skog, og som tyder på at slik skog fortsatt kan ha et betydelig biologisk mangfold og inneholde vesentlige mengder karbon og tommer. Se for eksempel Putz et al. (2012): Sustaining conservation values in selectively logged tropical forests: the attained and the attainable. *Conservation Letters* 5:296–303, Meijaard et al. (2005): Life after logging. Reconciling wildlife conservation and production forestry in Indonesian Borneo. Centre for International Forestry Research, Jakarta., Berry et al. (2010) The high value of logged tropical forests: lessons from northern Borneo. *Biodiversity and Conservation* 19:985-997, Edwards et al. (2009): The value of rehabilitating logged rainforest for birds. *Conservation Biology* 23:1628-1633.
- 22 Rapporten selv beskriver forekomsten av fire jordtyper, hvorav to er mineraljord på godt drenert jord (se for eksempel s III-32). Rapporten refererer også til 6 ulike landskapskategorier (se s. III-32), herunder kategorier som refererer til tropisk lavlandsskog.
- 23 HCV assessment for PT PAL, tabell II-1 og figur II-2. Av alle 20 feltobservasjonene av flora og fauna var 19 lokalisert tett inntil elver og innsjøer og en på torvmyr.
- 24 HCV assessment report for PT PAL, s.V-2
- 25 Nobles brev til Etikkrådet 25. juni 2012.
- 26 <http://worldwildlife.org/ecoregions/aa0128>
- 27 Wikramanayake et al. (2002): Terrestrial Ecoregions of the Indo-Pacific. A Conservation Assessment. USA: Island Press.
- 28 Paijmans (1975): Vegetation of Papua New Guinea.CSRIO.
- 29 Endemisme brukes om en art som har sin naturlige utbredelse begrenset til et bestemt område.
- 30 Beehler et al. (1986): Birds of New Guinea. Princeton University Press, Princeton NJ, USA.
- 31 <http://www.birdlife.org/datazone/ebafactsheet.php?id=172>
- 32 Forestry Faculty Bogor Agriculture University (2010): Identifikasi&Analisis Keberadaan Nilaian Konservasi Tingii di areal ijin PT Henrison Inti Persada Propinsi Irian Jaya Barat (HCV assessment report for PT HIP), se s. IV-44
- 33 *Anisoptera grossivenia* (lowland dipterocarp forest species) er klassifisert som truet.
- 34 *Zaglossus bruijnii* (Long-beaked Echidna) *Spilococus rufoniger* (Black-spotted cuscus) er klassifisert som sterkt truet.
- 35 Følgende verneverdier ble identifisert: HCV 1.1, 1.2, 1.3, 1.4; HCV 2.3; HCV 4.1, 4.2; HCV 5 og HCV 6, se tabell 1 for forklaring.
- 36 <http://www.rspo.org/en/member/830>
- 37 PT Pusaka Agro Lestari (2011): Summary Report of the Management Plan, [http://www.rspo.org/blog/topic/3/noble_plantation_pte_ltd_\(pt_pusaka_agro_lestari_papua_province_indonesia\)_new_planting_assessmentapplication_process](http://www.rspo.org/blog/topic/3/noble_plantation_pte_ltd_(pt_pusaka_agro_lestari_papua_province_indonesia)_new_planting_assessmentapplication_process)
- 38 Nobles brev til Etikkrådet 25. mars 2013
- 39 http://wwf.panda.org/what_we_do/where_we_work/new_guinea_forests/
- 40 http://wwf.panda.org/about_our_earth/ecoregions/southnewguinea_lowland_forests.cfm
- 41 <http://www.birdlife.org/datazone/ebafactsheet.php?id=172>

Til Finansdepartementet

8. november 2013

Tilråkning om utelukkelse av China Ocean Resources fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	145
2 Innledning	145
2.1 Hva rådet har vurdert	145
2.2 Kilder	147
3 Bakgrunn	147
3.1 Kort om China Ocean Resources	147
3.2 Fiskerivirksomheten til selskapet	147
3.3 Fiskeriforvaltning i de aktuelle havområdene	148
4 Etikkrådets undersøkelser	149
4.1 Ulovlig fiske	149
4.2 Fangst av sårbare arter	151
5 Informasjon fra selskapet	152
6 Etikkrådets vurdering	152
7 Tilråkning	153

1 Sammendrag

Etikkrådet anbefaler å utelukke det sør-koreanske selskapet China Ocean Resources fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til alvorlig miljøskade. Ved utgangen av august 2013 hadde SPU aksjer tilsvarende en markedsverdi på rundt NOK 12 millioner i selskapet.

Denne tilrådingen handler om det som rådet anser som særlig miljøskadelig fiskerivirksomhet, blant annet deltakelse i ulovlig, uregulert og urapportert fiske og fangst av globalt truede arter i internasjonale havområder.

China Ocean Resources er et fiskeriselskap som driver fiske etter blant annet abborfisker (*groupers*), *snappers*, hai og marliner i det indiske hav og i Stillehavet. Basert på den informasjonen som er tilgjengelig, ser det ut til at selskapet driver et systematisk ulovlig fiske i forvaltningsområdene til *the Inter-American Tropical Tuna Commission* og *The Western and Central Pacific Fisheries Convention*. Undersøkelser viser at 15 av de 25 fartøyene som rådet har identifisert, ser ut til å drive fiske i disse områdene uten at båtene er godkjent for dette.

Rådet vektlegger også at selskapet har en målrettet fangst av globalt truede haiarter som står på rødlisten til *the International Union for Conservation of Nature* (IUCN). En av disse igjen ble i 2013 inkludert i Appendix 2 i *the Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Flora and Fauna* (CITES) som innebærer at selskapet må ha lisens for å eksportere haifinner og andre haiprodukter fra høsten 2014.

Det er lite offentlig tilgjengelig informasjon om China Ocean Resources' fiskerivirksomhet. Rådet har anmodet selskapet om informasjon, og i tråd med de etiske retningslinjene har selskapet også fått tilsendt utkast til tilråding for kommentarer. Selskapet har ikke bidratt med opplysninger i saken.

Basert på den informasjonen som har vært tilgjengelig, finner rådet at det er en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin fiskerivirksomhet medvirker til alvorlig miljøskade. Etter rådets oppfatning er det liten tvil om at selskapet systematisk deltar i ulovlig fiske, og at det driver en målrettet fangst på truede arter. Rådet mener at risikoen forsterkes av den manglende gjennomsiktigheten i selskapets virksomhet, og at selskapet ikke ser ut til å gjennomføre noen tiltak for å utvikle virksomheten i en mer bærekraftig retning. Rådet tilrår derfor å utelukke China Ocean Resources fra SPU's investeringsunivers.

2 Innledning

China Ocean Resources kom inn i porteføljen til SPU i løpet av 2013. Ved utgangen av august 2013 hadde SPU aksjer tilsvarende en markedsverdi på NOK 12 millioner i selskapet.

2.1 HVA RÅDET HAR VURDERT

Rådets vurdering gjelder China Ocean Resources' fiskerivirksomhet. Rådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at China Ocean Resources er ansvarlig for alvorlig miljøskade etter § 2 tredje ledd i retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers.¹

I tidligere vurderinger av alvorlig miljøskade har Etikkrådet lagt vekt på om:²

- skaden er stor,
- skaden medfører irreversible eller langsiktige virkninger,
- skaden har store negative konsekvenser for menneskers liv og helse,
- skaden er et resultat av brudd på nasjonale lover eller internasjonale normer,
- selskapet har unnlatt å handle for å forhindre skade,
- selskapet har gjennomført tiltak for å rette opp skadeomfanget i tilstrekkelig grad,
- det er sannsynlig at selskapets uakseptable praksis vil fortsette.

Miljøskade knyttet til fiskerivirksomhet

Fiskerivirksomheten har i de siste 20-30 årene utviklet seg til å bli en global industri der store selskaper både er involvert i fangst, transport og foredling. Selskapene opererer i alle verdens hav ettersom hvor fiskeressursene finnes, og hvor det er lønnsomt å fiske. For å utnytte fiskefartøyenes kapasitet foregår det ofte en omlasting av fisk til havs fra fiskebåtene til egne lastefartøyer (*reefer* eller *fish carrier*) som bringer fisken til land, ofte til andre verdensdeler enn der fisket har foregått. På den måten kan fangstbåtene drive et tilnærmet kontinuerlig fiske, bare avbrutt av reparasjoner og vedlikehold. Mye tyder på at en del av fisken som omlastes, aldri rapporteres til myndigheter. Dermed øker risikoen for at kvotene blir overfisket, og at bestander som ikke er regulert, dermed blir kraftig redusert eller utryddet.

Denne tilrådingen handler om det som rådet anser som særlig miljøskadelig fiskerivirksomhet, blant annet deltakelse i ulovlig, uregulert og urapportert fiske (UUU-fiske) og fangst av globalt truede arter i internasjonale havområder. Rådet mener imidlertid at også andre former for særlig miljøskadelig fiskerivirksomhet, for eksempel knyttet til overfiske av bestander, vil kunne vurderes som grunnlag for utelukkelse. Fiskerivirksomhet omfatter i denne sammenhengen hele verdikjeden fra fangst, transport til kjøp, salg og videreforedling av fisk. Konkret omfatter dette selskaper som eier fiskefartøy eller fartøy som omlaster og transporterer fisk fra fiskefelt til havn, havneselskaper og kjøpere av fisk, for eksempel foredlingsbedrifter.

UUU-fisket er en vesentlig årsak til overfiske og en av de største truslene mot verdens fiskebestander og marine økosystemer. UUU-fiske er definert i FNs matvareorganisasjon (FAO) *Plan of Action to Deter, Prevent and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* og er et internasjonalt innarbeidet begrep som i korthet betyr:³

- Ulovlig fiske: fiske i strid med nasjonale lover, internasjonale forpliktelser og vedtatte regler
- Urapportert fiske: fiskeaktiviteter som ikke er rapportert eller feilrapportert til relevant myndighet eller forvaltningsorganisasjon
- Uregulert fiske: fiskeaktiviteter i områder eller på fiskebestander som ikke regulert eller er underlagt forvaltningsansvar.

UUU-fisket er et globalt problem, og omfanget er betydelig. Det er særlig det kommersielle urapporterte og uregulerte fisket som svekker muligheten for en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. Det fører til overbeskatning av bestander og hindrer oppbyggingen

av fiskebestander og økosystemer. Rådet legger i den sammenheng vekt på det betydelig nasjonale og internasjonale engasjementet for å bekjempe UUU-fiske, både gjennom ulike FN-organisasjoner (blant annet FNs miljøprogram (UNEP) og FNs matvareorganisasjon (FAO) og dets *Committee on Fisheries* (COFI), EU og internasjonale fiskeriforvaltning som i stor grad er rettet mot å hindre UUU-aktiviteter.

Dersom det kan godtgjøres at et selskap i SPU er delaktig i ulovlig og urapportert fiske, mener rådet at dette i seg selv kan være grunnlag for utelukkelse. Hvorvidt et uregulert fiske vil gi grunnlag for utelukkelse, vil blant annet avhenge av om selskapets virksomhet bidrar til å hindre en bærekraftig forvaltning av en bestand eller om det for eksempel ved bruk av bekvemmelighetsflagg unndrar seg krav som gjelder for andre fiskeriselskaper. I alle tilfeller av UUU-fiske vil rådet vektlegge om normbruddene er grove eller systematiske.

2.2 KILDER

Det fines lite offentlig tilgjengelig informasjon om China Ocean Resources' fiskerivirksomhet. Selskapet publiserte i 2010 en presentasjon av selskapet, som ser ut til å være den eneste informasjonen som er tilgjengelig på engelsk. Selskapets årsrapporter gir få opplysninger om selve fiskerivirksomheten.

Rådet har anmodet selskapet om informasjon om selskapets fiskerifartøy, fiskerirettigheter og i hvilke farvann det driver fiske, men selskapet har ikke bidratt med informasjon i saken.

Tilrådommen er derfor i stor grad basert på rådets egne undersøkelser.

3 Bakgrunn

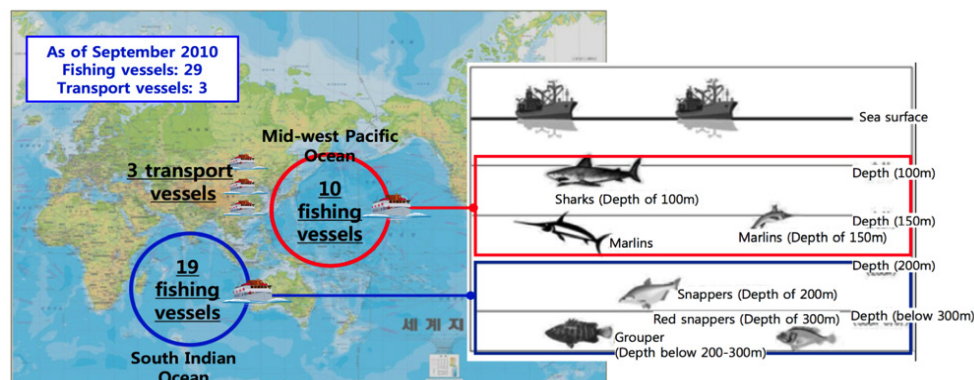
3.1 KORT OM CHINA OCEAN RESOURCES

Ifølge selskapet driver China Ocean Resources dyphavs-fiske i det indiske hav og det vestlige Stillehavet. Selskapet ble notert på børsen i Korea i 2009. Fiskerivirksomheten skjer gjennom det heleide kinesiske datterselskapet Fujian Lianjiang Far-Sea Fishery CO. Ltd. (Far-Sea Fishery), som har sitt hovedsete i Lianjiang Xian i Fujian-provinsen i Kina. Selskapet har nylig ferdigstilt byggingen av en fiskeribase i Lianjiang, med kaianlegg, verft, kjølelagre, foredlingsfabrikker og forskningsstasjon, samt annen infrastruktur og innkvartering.⁴

I 2010 hadde selskapet 7,7 prosent av *Deep-Sea Fishing*-markedet i Kina, og det er det eneste av de fem største selskapene som fokuserer på haiprodukter.⁵ Ifølge selskapets årsrapport blir alle inntekter generert i Kina.

3.2 FISKERIVIRKSOMHETEN TIL SELSKAPET

China Ocean Resources driver fiske i den vestlige delen av det sentrale Stillehavet og i Det indiske hav. I januar 2013 opplyste selskapet at det i løpet av året ville utvide virksomheten og sende et større antall fiskebåter til Afrika som følge av at myndighetene i Tanzania og Kina hadde inngått en samarbeidsavtale om utvikling av fiskeindustrien i Tanzania.⁶



Figur 1: Fiskeriaktiviteten til China Ocean Resources⁷

I 2009 var selskapets totale fangst av fisk nær 13 600 tonn, hvorav havabbor (*Groupers*), hai og marliner (også kalt seilfisker) sto for rundt 3000 tonn hver. Fangst av havabbor bidro med 60 prosent av fangstinntektene i selskapet (se tabell 1).

Tabell 1: China Ocean Resources' fangst av ulike arter i 2008⁹

Arter	Fangstandel av vekt (%)	Tonn	Fangstandel i verdi (%)	Inntekt i tusen USD*	Pris per kg (USD)
Groupers	21,4	2 909	60	47 067	16,18
Snappers	13,4	1 821	8,2	6 432	3,53
Hai	20,4	2 773	12,3	9 648	3,48
Marliner	21,7	2 949	11,8	9 250	3,14
Andre	23,1	3 140	7,7	6 040	1,92
Total	100	13 594	100	78 445	5,77

*2009 RMB/\$US=0.145

Fangstdata på selskapets nettside viser at selskapet i annet kvartal i 2010 tok opp 5 000 tonn fisk med 29 båter, tilsvarende det som ble tatt opp i fjerde kvartal i 2009 etter at selskapets flåte var blitt utvidet med 15 båter.⁹ Den totale fangsten i 2010 kan anslås til rundt 20 000 tonn. Fangsten av ulike arter ser ut til å være stabil.

Ifølge datterselskapet Far-Sea Fishery nettsider eier og driver selskapet nå 40 fiskefartøyer hvorav tre er omlastingsfartøyer. Åtte av båtene ble kjøpt i 2012.

3.3 FISKERIFORVALTNING I DE AKTUELLE HAVOMRÅDENE

Fiske på bestander som vandrer eller forflytter seg mellom økonomiske soner og hav, reguleres av FN-konvensjonen om fiske på det åpne hav (1995) (UNFSA - *Agreement for Implementation of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*). FN-avtalen om fiske på det åpne hav gjennomfører og videreutvikler bestemmelsene i Havrettskonvensjonen om vandrende og langtmigrerende arter. Avtalen gjelder i utgangspunktet på det åpne hav, men regulerer også selve forvaltningen av vandrende fiskebestander. Den slår fast at det skal være samsvar mellom forvaltningen

av ressursene på det åpne hav og i de tilgrensende nasjonale farvann. Avtalen etablerer et sett av rettigheter og plikter for stater til å bevare og forvalte fiskebestander samt tilknyttede og avhengige arter, så vel som å beskytte biodiversiteten i marine miljøer, og den fastsetter at forvaltningen må være basert på et føre var prinsipp og best tilgjengelig vitenskapelig informasjon. I henhold til avtalen skal partene, enten regionalt eller subregionalt, samarbeide om forvaltningen av bestandene, blant annet gjennom *Regional Fisheries Management Organizations* - RFMOer.

RFMOer er internasjonale, regionale forvaltningsorganisasjoner der stater med fiskeriinteresser i området er medlemmer. De har myndighet til å fastsette kvoter, regler for fiskeredskaper, deltakelse i fisket, m.m., samt utøve kontroll.¹⁰ RFMOer stiller ofte spesifikke krav til bruk av fiskeredskaper, hovedsakelig fordi fiskeredskaper som benyttes, er forskjellige for ulike arter av fisk.

De havområdene der China Ocean Resources opplyser at selskapet driver fiske (se Figur 1), er forvaltet av to ulike RFMOer - *The Western and Central Pacific Fisheries Convention* (WCPFC),¹¹ og *The Indian Ocean Tuna Commission* (IOTC).¹² Begge organisasjonene har ansvaret for en bærekraftig forvaltning av tunfiskbestander, men har også regler for fangst av hai, marliner og sverdfisk.

Medlemsstatene i en RFMO er forpliktet til å opprette og vedlikeholde et register over de fiskefartøylene som er godkjent for fiske i konvensjonsområdet. Sekretariatene i RFMOene har en database over godkjente fiskefartøy som hvert medlemsland har meldt inn til RFMOen. Databasen er et kontrollverktøy for å sikre at alle fiskebåtene driver lovlig fiske i konvensjonsområdet.

4 Etikkrådets undersøkelser

Som nevnt opplyser China Ocean Resources at selskapet driver et dyphavsfiske på abborfisker, *snapper*, hai og marliner. I tilknytning til UUU-fisket har rådet vurdert det ulovlige fisket. Rådet har ingen opplysninger om selskapets rapportering av fangster og har derfor ikke vurdert det nærmere. Det ser også ut til at selskapet driver et uregulert fiske av abborfisker og snapper i det indiske hav, men rådet har ikke undersøkt miljøskadeligheten av dette.

4.1 ULOVLIG FISKE

Av de 40 fartøyene som China Ocean Resources eier og driver, er 25 listet opp med navn på selskapets nettsider (se tabell 2). Omlastingsfartøy er ikke nevnt.

Tabell 2 gir en oversikt over de fartøyene som China Ocean Resources eier, og i hvilke havområder båtene er godkjent for fiske. I henhold til de relevante RFMOenes fartøyregister, er bare tre av fartøyene godkjent for å drive fiske (av IOTC). For fem av fartøyene er godkjenningen utløpt, og 16 av fiskebåtene har ingen godkjenning i det hele tatt.

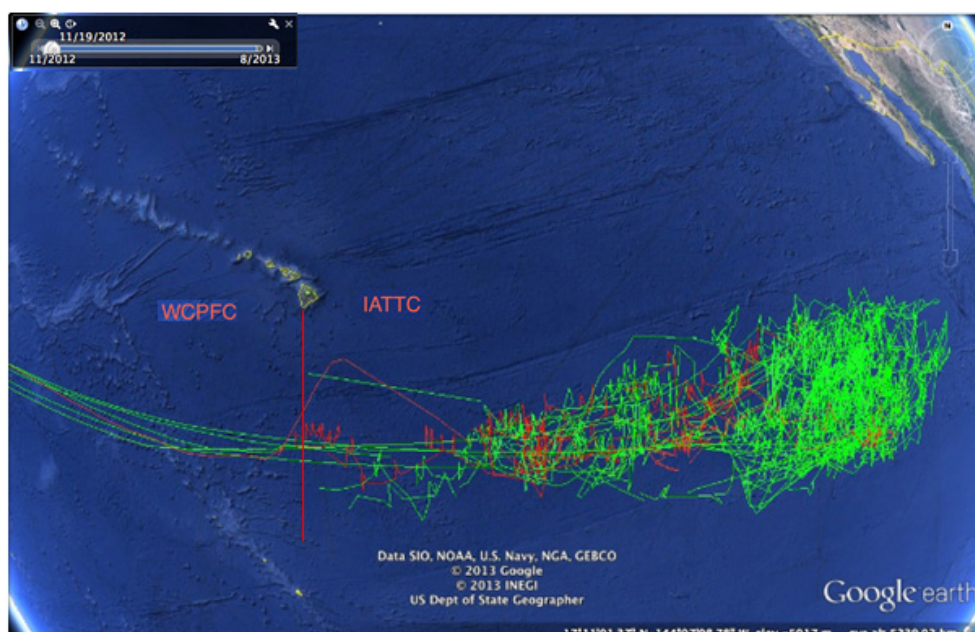
Tabell 2 China Ocean Resources' fiskefartøy og RFMO godkjenning

Fartøy (navn)	Fiske- redskap	WCPFC registre- rings- nummer	WCPFC autoris- asjon for målar	WCPFC autori- sasjons- periode	IATTC registre- rings- nummer	IOTC registrerings- nummer	AIS signal i område 2012/2013
FU YUAN YU 063	Line	1252	tunfisk	Ap2010- Ma2012	7147		IATTC
FU YUAN YU 064	Line	1253	tunfisk	Ap2010- Ma2012	7149		
FU YUAN YU 105							
FU YUAN YU 106	Line	122					
FU YUAN YU 107							IATTC og WCPFC
FU YUAN YU 860	Line					IOTC009232	
FU YUAN YU 861	Line					IOTC008752	
FU YUAN YU 862	Line					IOTC008753	
FU YUAN YU 863							IATTC
FU YUAN YU 864							
FU YUAN YU 865							IATTC
FU YUAN YU 866							IATTC
FU YUAN YU 867							IATTC
Fu Yuan Yu 868							IATTC
FU YUAN YU 869							
FU YUAN YU 870							IATTC og WCPFC
FU YUAN YU 871							IATTC
FU YUAN YU 872							IATTC
FU YUAN YU 987							IATTC
FU YUAN YU 988	Line	4548					
Fu Yuan Yu 991	Line	9553	tuna	Ap2010- Ma2012	14709		IATTC
Fu Yuan Yu 992	Line	9554	tuna	Ap2010- Ma2012	14710		IATTC
Fu Yuan Yu 993	Line	9746	tuna	Ap2010- Ma2012	14711		
Fu Yuan Yu 995	Line	9589	tuna	Ap2010- Ma2012	14712		IATTC
Fu Yuan Yu 996	Line	9590	tuna	Ap2010- Ma2012	14713		IATTC

Marliner og haier er målarter for selskapets flåte som opererer i det midt-vestlige Stillehavet (se Figur 1). Fangsten av marliner og haier er regulert av både WCPFC og IATTC, og fartøyene som fisker i disse områdene, må være godkjent av den aktuelle RFMOen. Som vist i tabell 2 er ikke noen av selskapets fartøy registrert for fiske i disse områdene.

Femten av selskapets fartøy kan spores ved hjelp av båtenes *Automatic Identification System* (AIS). AIS er et automatisk sporingssystem som blir brukt av fartøy og sjøtrafikksentraler for å identifisere og lokalisere fartøy. Det er et satellittbasert system som gir informasjon om posisjon, retning og fart for et fartøy over tid og i sann tid.

Basert på AIS-sporingen ser det ut til at China Ocean Resources driver et omfattende fiske i den østlige delen av Stillehavet. Båtenes bevegelser er vist ved hjelp av grønne og røde streker i Figur 2. Sporingen viser at båtene har et bevegelsesmønster som er konsistent med fiske (blant annet fart og bevegelse). Det området der fisket ser ut til å foregå, forvaltes av *the Inter-American Tropical Tuna Commission (IATCC)*,¹³ og grenser til konvensjonsområdet for *The Western and Central Pacific Fisheries Convention (WCPFC)*. Grensen mellom WCPFC og IATTC går ved 155 grader øst (vist med rød loddrett strek i Figur 2.) Bare fem av 15 fartøyer er godkjent for fiske i området under IATCC (se Tabell 2). To av båtene har et bevegelsesmønster som tyder på at selskapet også driver fiske i forvaltningsområdet til WCPFC like vest for grensen. Disse fartøyene står ikke på WCPFCs liste over autoriserte båter. Sporingen dekker perioden november 2012 til og med august 2013. Basert på denne informasjonen ser det ut til at China Ocean Resources driver et systematisk ulovlig fiske i forvaltningsområdet til IATCC som også strekker seg inn over grensen til WCPFC.



Figur 2: AIS gruppesporing av 15 av fartøyene til China Ocean Resources fra november 2012 til august 2013. De grønne og røde linjene viser båtens bevegelsesmønster. Hver linje representerer en båt. Den røde loddrette linjen er grensen mellom forvaltningsområdene til WCPFC og IATTC. Sporingen indikerer at båtene har et bevegelsesmønster som er konsistent med fiske i området til IATCC og like vest for grensen i området til WCPFC.

4.2 FANGST AV SÅRBARE ARTER

Ifølge selskapets nettsider driver China Ocean Resources fangst på fire arter av hai:

- Silkehai (*Carcharhinus falciformus*)
- Glatt hammerhai (*Zphyrna sygaena*)
- Pelagisk *thresher shark* (*Alopias pelagicus*)
- *Gummy shark* (*Mustelus manazo*)¹⁴

De tre førstnevnte står på *the International Union for the Conservation of Nature's* (IUCN) rødliste over truede arter.¹⁵ Silkehaien er nær truet, mens glatt hammerhai og pelagisk *thresher* hai er klassifisert som sårbar.¹⁶ Disse artene faller også inn under Havrettskonvensjonens Annex 1 som omfatter arter der stater blir oppfordret til å samarbeide om forvaltningen av arter. Et slikt samarbeid eksisterer ennå ikke.¹⁷

I mars 2013 ble glatt hammerhai inkludert i *the Convention of International Trade of Endangered Species* (CITES) Appendix II. Appendix II inkluderer arter som ikke nødvendigvis er truet av utryddelse, men der handelen med disse artene må kontrolleres for å hindre at arten blir utryddet. Fra september 2014 kreves det eksportlisens for arter som står på denne listen.¹⁸

Pelagisk *thresher shark* regnes for å være særlig sårbar både som målart og fordi den er en vanlig bifangst i fiske av tunfisk og marliner. *The Indian Ocean Tuna Commission* har forbudt fangst av pelagisk *thresher shark* i sitt konvensjonsområde.¹⁹

Fangst av hai drives av etterspørselen etter haifinner. Haifinner er den mest verdifulle delen av haien.²⁰ I 2009 solgte China Ocean Resources 468 tonn med haifinner. Salget av haikjøtt var på 5 700 tonn.²¹

5 Informasjon fra selskapet

Rådet skrev til China Ocean Resources i juni 2013 for å be om informasjon om selskapets fiskerivirksomhet, blant annet om selskapets fartøy og fiskerettigheter. Selskapet svarte rådet på epost i august, der det bekreftet at det ikke ønsket å svare på rådets henvendelse. Selskapet viste til at det er underlagt kravene til børsen i Sør-Korea, og at det har offentliggjort all nødvendig informasjon på sine nettsider.

I september 2013 fikk selskapet tilsendt rådets utkast til tilrådning for kommentarer. Selskapet svarte en måned senere og skriver at rådet uten bevis har samlet inn foreldet og fragmentarisk informasjon fra internett og vurdert denne subjektivt ut i fra en antakelse om at China Ocean Resources er delaktig i ulovlige aktiviteter.²² Selskapet har utover dette ikke kommentert utkastet til tilrådning.

Etikkrådet har ikke funnet informasjon om hvordan selskapet håndterer sosiale og miljømessige virkninger av fiskerivirksomheten.

6 Etikkrådets vurdering

Basert på den informasjonen som har vært tilgjengelig, har Etikkrådet vurdert om China Ocean Resources medvirker til eller er selv ansvarlig for alvorlig miljøskade etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd.

Rådet har vurdert om selskapet er delaktig i særlig miljøskadelig fiskerivirksomhet. Rådet har i denne tilrådingen lagt vekt på risikoen for at selskapet deltar i ulovlig fiske og at selskapet driver et målrettet fiske mot globalt truede arter i internasjonale havområder. Dersom det kan godtgjøres at et selskap i SPU er delaktig i ulovlig fiske, mener rådet at dette i seg selv kan

gi grunnlag for utelukkelse dersom normbruddene anses å være grove eller systematiske.

Basert på AIS sporingsinformasjon for 15 av selskapets fartøy i en periode på 10 måneder finner rådet det sannsynlig at selskapet har drevet et systematisk ulovlig fiske i forvaltningsområdene til *the Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC)* og *the Western and Central Pacific Fisheries Convention (WCPFC)*. Båtenes sporingsmønster svarer med hvordan båter beveger seg under fiske. Ti av disse båtene er ikke godkjent for fiske verken i IATTC eller WCPFCs konvensjonsområder. Selskapet selv sier at det driver fiske på haier og marliner i disse havområdene.

Rådet har også vektlagt at China Ocean Resources driver et målrettet fiske mot haiarter som er ansett for å være truet i global sammenheng. Tre av artene står på IUCNs rødliste, og en av disse er nylig blitt omfattet av konvensjonen for handel med truede arter (CITES, appendix II). Ettersom haier befinner seg på toppen av næringskjeden, blir de ansett for å være nøkkelarter som kan forrykke hele strukturen i næringskjeden dersom de forsvinner, noe som vil kunne ha vidtrekkende miljømessige konsekvenser. Rådet anser at selskapet gjennom sin fangst av truede haiarter vil kunne forsterke en negativ bestandsutvikling for disse artene.

I sitt svar til rådet fremholder selskapet blant annet at rådet har basert sin vurdering av selskapet på utdatert informasjon som er tilgjengelig på internett. Rådet vil påpeke at selskapet flere ganger har fått anledning til å bidra med informasjon i saken. Selskapet har uttrykt at det ikke ønsker å gi informasjon utover det som finnes i årsrapporter og på selskapets nettsider.

Basert på den informasjonen som rådet har hatt tilgang til, finner rådet at det er en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin fiskerivirksomhet medvirker til alvorlig miljøskade. Etter rådets oppfatning er det liten tvil om at selskapet systematisk har deltatt i ulovlig fiske og at det driver en målrettet fangst på truede arter. Rådet mener at risikoen forsterkes av den manglende gjennomsiktigheten i selskapets virksomhet, og at selskapet ikke ser ut til å gjennomføre noen tiltak for å utvikle virksomheten i en mer bærekraftig retning.

7 Tilrådning

Etikkrådet tilrår å utelukke China Ocean Resources fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til alvorlig miljøskade.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Heretter omtalt som de etiske retningslinjene, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 2 I tidligere tilrådninger har rådet utdypet og spesifisert kriteriene for *alvorlig miljøskade*. Se for eksempel tilrådnin-
ger for Freeport McMoRan og Ta Ann på www.etikkradet.no.
- 3 Se <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.HTM> for en fullstendig definisjon av UUU-fiske.
- 4 Selskapets nettside: <http://www.chinaocean.co.kr/>; <http://www.infoyu.net/NewsCenter/Aquaculture/12-12-27-91.html>; http://www.chinadaily.com.cn/m/fuzhou/e/2012-12/25/content_16053842.htm
- 5 China Ocean Resources. Presentasjon av selskapet. September 2010, tilgjengelig på <http://www.chinaocean.co.kr/common/filedown.asp?ix=179>.
- 6 African Farming and Food Processing 2.1.2013: *Tanzania set to benefit from Chinese investment in fisheries industry*, <http://www.africanfarming.net/livestock/aquaculture/tanzania-set-to-benefit-from-chinese-investment-in-the-fisheries-industry>.
- 7 China Ocean Resources. Presentasjon av selskapet. September 2010.
- 8 Se fotnote 7.
- 9 Se fotnote 7.
- 10 Flaggstaten har fremdeles et hovedansvar for å sikre et forskriftsmessig fiske, men avtalen gir en nærmere adgang for andre enn flaggstaten til å iverksette håndhevelses- og kontrolltiltak av internasjonale reguleringsbestemmelser. Partene har således etter avtalen en generell adgang til å borde og inspisere fiskefartøy fra andre avtaleparter på det åpne hav.
- 11 WCPFC er opprettet under *the Convention for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean* i 2004, <http://www.wcpfc.int/>.
- 12 Avtalen om å etablere the Indian Ocean Tuna Commission ble besluttet under Artikkel XIV i FAOs statutter. Den trådte i kraft i mars 1996 <http://www.iotc.org/English/index.php>.
- 13 IATTC ble opprettet under *the Convention for the Establishment of an Inter- American Tropical Tuna Commission* i 1949 og styrket og erstattet gjennom *the Antigua Convention* i 2010. <http://www.iattc.org/HomeENG.htm>
- 14 På selskapets nettsider er det ikke samsvar mellom det latinske navnet og det engelske navnet som er oppgitt. *Mustelus manazo*, er det latinske navnet for *Starspotted smooth-hound* som er vanlig i det vestlige Stillehavet. Gummy shark har det latinske navnet *Mustelus antarcticus* og er vanlig i sør for Australia. Rådet antar at selskapet driver fangst på førstnevnte art.
- 15 <http://www.iucnredlist.org/>.
- 16 <http://www.iucnredlist.org/details/39370/0> Kategorien nær truet gjelder for arter som er ansett for å være truet med utryddelse i nær fremtid.
- 17 Langtmigrerende arter slik de fremkommer i Annex I av 1982 under Havrettskonvensjonen, <http://www.fao.org/docrep/003/t3740e/T3740E06.htm>.
- 18 <http://www.cites.org/>
- 19 Den arten står på listen over langtmigrerende arter under FN avtalen om fiske på det åpne hav (UNFSA 1995). Avtalen fastsetter at kyststater og fiskeristater skal samarbeide om tiltak for å sikre en forsvarlig forvaltning av artene på denne listen. Så langt har dette i liten grad blitt gjennomført.
- 20 http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/domes_fish/ReportsToCongress/SharkFinningReport11.pdf
- 21 China Ocean Resources. Presentasjon av selskapet. September 2010. Andre kilder refererer til at haifinner selges for 400-1000 USD/kg. <http://wildaid.org/sites/default/files/resources/EndOfTheLine2007US.pdf>
- 22 Brev fra Advokatfirmaet Ren De på vegne av China Ocean Resources 18.10.2013. Brevet er på kinesisk som er blitt oversatt til norsk.

Til Finansdepartementet

31. januar 2014

Tilrådning om å oppheve utelukkelsen av selskapet Dongfeng Motor Group Co. Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

1 Sammendrag

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (SPU) tilrår å oppheve utelukkelsen av det kinesiske selskapet Dongfeng Motor Group Co. Ltd.

Selskapet ble utelukket fra SPU i 2009 fordi det leverte militært materiell til myndighetene i Myanmar. Finansdepartementet har bestemt at slik virksomhet ikke lenger skal være grunnlag for utelukkelse av selskaper fra SPU.

2 Bakgrunn

Etikkrådet avga den 14.11. 2008 en tilrådning til Finansdepartementet med anbefaling om å utelukke selskapet Dongfeng Motor Group Co. Ltd. fra SPU fordi selskapet leverte militære kjøretøyer til myndighetene i Myanmar.¹ Finansdepartementet tok tilrådningen til følge, og selskapet har vært utelukket fra SPU siden mars 2009.

SPUs etiske retningslinjer § 2 første ledd bokstav c sier at fondets midler ikke skal være investert i selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer selger våpen eller militært materiell til stater som er omfattet av ordningen for statsobligasjonsunntak omtalt i mandatet for forvaltningen av SPU § 3-1 annet ledd bokstav c.²

I brev til Etikkrådet datert 28. januar 2014 opplyser Finansdepartementet at statsobligasjonsunntaket ikke lenger gjelder for Myanmar.

Grunnlaget for utelukkelsen av selskapet Dongfeng Motor Group Co. Ltd. er derfor ikke lenger til stede, og Etikkrådet anbefaler at utelukkelsen av selskapet oppheves.

3 Tilrådning

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland tilråder å oppheve utelukkelsen av selskapet Dongfeng Motor Group Co. Ltd.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Tilrådning 14. november 2008 om utelukkelse av selskapet Dongfeng Motor Group Co.. Ltd., <http://www.regjeringen.no/pages/2162512/Tilraadning%20Dongfeng.pdf>
- 2 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>

Til Finansdepartementet

8. april 2014

Tilråkning om utelukkelse av Tahoe Resources Inc. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	159
2 Innledning	159
2.1 Hva rådet har tatt stilling til	160
2.2 Kilder	161
3 Bakgrunn	161
3.1 Om Tahoe Resources og gruen El Escobal	161
3.2 Kort om konflikten ved El Escobal	162
4 Anklager om menneskerettighetsbrudd ved El Escobal	164
5 Informasjon fra selskapet	167
6 Rådets vurdering	169
7 Tilråkning	170

1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke selskapet Tahoe Resources Inc. (Tahoe Resources) fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin virksomhet i Guatemala medvirker til grove krenkelser av menneskerettighetene.

Selskapet driver El Escobal, en gruve som ligger i Guatemalas sørøstlige Santa Rosa-region. Det har over flere år vært en til tider svært alvorlig konflikt i og rundt El Escobal. Minst fem mennesker har blitt drept, og en femtitalls mennesker har blitt såret. Situasjonen tilspisset seg våren 2013 og førte til at myndighetene erklærte unntakstilstand i regionen 2. mai 2013.

Det er stor uenighet blant de involverte partene om kilden til konflikten og hendelsesforløpet under flere sammenstøt. Partene beskylder hverandre for å spre løgn og feilinformasjon.

Tahoe Resources mener at volden i og rundt El Escobal skyldes utenforstående kriminelle grupper og ikke en reell motstand mot gruve. Videre mener selskapet at flertallet av lokalbefolkningen støtter gruve drift.

Dette synet deles ikke av kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter i Guatemala, som skriver at den voldelige konflikten i området skyldes misnøye med gruve og myndighetenes konsesjonstildelingsprosess der lokalbefolkningen ikke ble tilstrekkelig konsultert. Videre viser høykommissærens kontor til situasjonen ved gruve som et eksempel på hvordan menneske- og urfolksrettighetsforkjempere er særlig utsatt for vold og forfølgelse i forbindelse med utvinningsprosjekter i Guatemala. Med utgangspunkt i volden som fant sted ved El Escobal i 2013, konkluderer høykommissærens kontor i 2014 med at utvinningselskaper mangler mekanismer som kan garantere at deres sikkerhetspraksis er i samsvar med internasjonale forventninger.

Etikkrådet har vært i kontakt med Tahoe Resources i flere omganger, og selskapet har kommentert et utkast til tilrådning.

Situasjonen som rapportene fra kontoret til FNs høykommissær beskriver, er alvorlig, og under slike forhold er det særlig viktig at selskaper arbeider for å etterleve internasjonale normer og retningslinjer. Med utgangspunkt i den fastlåste situasjonen og selskapets svar til rådet er det vanskelig for rådet å konkludere med at selskapets systemer og strategier er egnet til å avdekke, forhindre og kompensere for menneskerettighetsbrudd knyttet til virksomheten.

Etter en samlet vurdering har rådet kommet til at det foreligger en uakseptabel risiko for at Tahoe Resources medvirker til grove krenkelser av menneskerettighetene.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet i juni 2013 å vurdere fondets investering i Tahoe Resources¹ opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPUs investeringsunivers (de etiske retningslinjene).² Bakgrunnen var informasjon om grove menneskerettighetsbrudd knyttet til selskapets gruve, El Escobal. Fredelig motstand mot gruve hadde eskalert til en voldelig konflikt der både motstandere av gruve og polititjenestemenn var blitt drept.

Ved utgangen av 2013 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 86,5 millioner, tilsvarende en eierandel på 0,59 prosent.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Tahoe Resources medvirker til grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd bokstav a.

I sin vurdering har rådet lagt vekt på FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter som sier at selskaper skal påse at de gjennom sin virksomhet ikke bidrar til krenkelser av menneskerettighetene til dem som berøres av virksomheten.³ I dette ligger det at selskaper skal følge nasjonal rett selv om denne ikke håndheves av myndighetene i området, og at de skal respektere prinsippene i relevante internasjonale instrumenter der nasjonal rett er fraværende. FNs *Global Compact* og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper legger også FNs veiledende prinsipper til grunn for sitt arbeid med næringsliv og menneskerettigheter.⁴

Ifølge FNs veiledende prinsipper skal selskaper gjøre en gjennomgang av de faktiske og mulige negative effektene som virksomheten kan ha på menneskerettighetene. Selskapet skal så iverksette tiltak tilpasset resultatene av gjennomgangen og også undersøke effektene av og justere tiltakene sånn at de forhindrer fremtidige brudd. Selskapet skal også kommunisere utad hvordan det adresserer risiko for brudd. Prinsippene sier at en slik *due diligence*-prosess:

- a) *«Should cover adverse human rights impacts that the business enterprise may cause or contribute to through its own activities, or which may be directly linked to its operations, products or services by its business relationships;*
- b) *Will vary in complexity with the size of the business enterprise, the risk of severe human rights impact, and the nature and context of its operations;*
- c) *Should be ongoing, recognizing that the human rights risks may change over time as the business enterprise's operations and operating context evolve.»*

Dette betyr at et selskap som har fått konsesjon for å utvinne naturressurser i et område, før det går i gang med virksomheten og så tidlig som mulig, skal kartlegge om virksomheten kan føre til menneskerettighetsbrudd. Hvor kompleks en *due diligence*-prosess skal være, avhenger av størrelsen på virksomheten, risikoen for negativ innvirkning på menneskerettighetene og situasjonen for øvrig. En stor virksomhet som skal etableres i et område der risikoen for menneskerettighetsbrudd er stor, skal dermed gjøre en ekstra stor innsats for å unngå å medvirke til menneskerettighetsbrudd.⁵

Videre fastslår FNs veiledende prinsipper i § 18 at selskaper skal vurdere hvem sine menneskerettigheter de berører gjennom en åpen og inkluderende prosess:

«In order to gauge human rights risks, business enterprises should identify and assess any actual or potential adverse human rights impacts with which they may be involved either through their own activities or as a result of their business relationships. This process should... involve meaningful consultation with potentially affected groups and other relevant stakeholders, as appropriate to the size of the business enterprise and the nature and context of the

operation.» Og videre: «To enable business enterprises to assess their human rights impacts accurately, they should seek to understand the concerns of potentially affected stakeholders by consulting them directly in a manner that takes into account language and other potential barriers to effective engagement.»

I andre saker der Etikkrådet har vurdert utelukkelse under menneskerettighetskriteriet, har rådet tatt utgangspunkt i følgende vurderingsmomenter:

- Er det en klar sammenheng mellom selskapets virksomhet og de foreliggende normbruddene?
- Har selskapet aktivt medvirket til normbruddene, eller har selskapet hatt kunnskap om normbruddene, men unnlatt å søke å forhindre dem?
- Pågår normbruddene fortsatt, eller er det sannsynlig at normbrudd vil skje i fremtiden?

I vurderingen av sammenhengen mellom selskapets virksomhet og normbruddene har rådet også lagt vekt på om disse er foretatt med sikte på å tjene selskapets interesser eller tilrettelegge forholdene for selskapet. Videre har rådet lagt vekt på hva selskapet har gjort for å forhindre fremtidige brudd.

2.2 KILDER

Tilrådningsen er basert på FN-rapporter, rettsavgjørelser, rapporter fra interesseorganisasjoner herunder urfolksorganisasjonen Xinka-parlamentet og menneskerettighetsorganisasjonene Amnesty International og UDEFEGUA,⁶ nyhetsartikler samt radio- og fjernsynsintervjuer.⁷ Informasjon fra disse og andre kilder som nevnes i fotnotene, har blitt sammenholdt med informasjon fra forskere fra Universitetet i Oslo med felterfaring fra området samt kontoret til FNs høykommissær for menneskerettighetene i Guatemala. Selskapet har kommentert et utkast til tilrådnings og dessuten svart på spørsmål fra rådet. Informasjon om Tahoe Resources og El Escobal er hentet fra selskapets websider.⁸

De involverte partene beskylder hverandre for å spre løgn og feilinformasjon. Dette har gjort Etikkrådets informasjonsinnhenting krevende.

3 Bakgrunn

3.1 OM TAHOE RESOURCES OG GRUVEN EL ESCOBAL

Tahoe Resources (tidligere CKM Resources Inc.) er et amerikansk gruveselskap med hovedkvarter i Nevada, USA. Selskapet er børsnotert i Toronto og New York. Med 40 prosent eierskap er Goldcorp Inc. (Goldcorp) Tahoe Resources' største aksjonær.

Tahoe Resources eier 100 prosent av gruva El Escobal gjennom sitt heleide datterselskap Minera San Rafael.⁹ Letekonsesjon ble først tildelt Goldcorps heleide datterselskap Entre Mares de Guatemala i 2007.¹⁰ Tahoe Resources kjøpte denne konsesjonen i 2010 og har siden da fått den fornyet én gang. Selskapet har gjennomført en miljøkonsekvensvurdering som ble godkjent av myndighetene i 2011.¹¹ I april 2013 fikk Tahoe Resources utvinningstillatelse av Guatemalas gruvedepartement. Tahoe Resources har tillatelse til å drive gruva i 25 år, men dette kan forlenges til 50 år.

Kommersiell produksjon av sølv, gull, bly og zink begynte i januar 2014. Ifølge selskapet vil gruva skape mer enn 800 arbeidsplasser og stå for 2 prosent av Guatemalas BNP når den er i full produksjon.¹² Den nærmeste byen er San Rafael las Flores med ca. 3 000 innbyggere.

El Escobal er selskapets eneste pågående prosjekt. Selskapet har også søkt om andre konsesjoner på nærmere 2 500 km² i området. Av disse har selskapet så langt fått tildelt litt under 130 km².¹³ Konsesjonene som selskapet har søkt om er spredt over tre kommuner (Santa Rosa, Jalapa og Jutiapa) og omfatter ti byer og opp til femti landsbyer. I 2013 kunngjorde Guatemalas president et midlertidig moratorium på nye tildelinger av letekonnesjoner, men dette vil ifølge selskapet ikke ha stor betydning for dets virksomhet.¹⁴



Figur 1: Oversiktskart over Guatemala som viser beliggenheten til El Escobal.¹⁵

3.2 KORT OM KONFLIKTEN VED EL ESCOBAL

Det har over flere år vært en pågående og til tider alvorlig konflikt i og rundt El Escobal. Konflikten er sammensatt og ser ut til å omfatte mye mer enn bare motstand mot Tahoe Resources, selv om motstanden mot gruva står sentralt i hendelsene i og rundt San Rafael las Flores.¹⁶

Voldelige sammenstøt mellom demonstranter og sikkerhetsstyrker har de siste årene ført til et femtital skadde, minst fem døde og store materielle skader. Volden eskalerte i første halvdel av 2013 og førte til at myndighetene erklærte unntakstilstand i regionen 2. mai 2013.¹⁷

Det er sterk uenighet om kilden til konflikten. Selskapet mener at konflikten skyldes utenforliggende forhold som ikke har noe med gruva å gjøre og at gruva har støtte blant lokalbefolkningen.

Menneskerettighets- og urfolksorganisasjoner, den katolske kirken, borgermestere i to nabokommuner, en rekke interesseorganisasjoner og store deler av befolkningen i de tre regionene som konflikten berører (Santa Rosa, Jalapa og Jutiapa), har en annen oppfatning.¹⁸ Disse aktørene er organisert i en aktiv protestbevegelse som har demonstrert mot gruva siden 2011.

Protestbevegelsen mener at kilden til konflikten er at lokalbefolkningen, som ikke ønsker gruvedrift i området, verken ble konsultert eller tilstrekkelig informert da lete- og utvinningskonsesjoner ble tildelt selskapet. De sier at mange ikke visste om gruveplanene før det var for sent, og at Energi- og gruvedepartementet heller ikke tok hensyn til de klagegene som ble inngitt før selskapet fikk tillatelse til å etablere gruen.¹⁹ Lokalbefolkningen protesterer mot denne situasjonen, men har de siste årene ifølge protestbevegelsen blitt møtt med vold, trusler og juridisk forfølgelse fra selskapets og myndighetenes side.²⁰

Ifølge protestbevegelsen har gruvedriften ingen støtte hos lokalbefolkningen. De viser til § 63-66 i Guatemalas kommunelov som gir lokalbefolkningen i en kommune rett til å bli konsultert «når det dreier seg om generelle spørsmål som berører alle beboerne».²¹ Med utgangspunkt i denne loven har de siden 2011 organisert en rekke konsultasjoner (såkalte *consultas*) for å se om «gruen» (El Escobal spesielt og all gruvevirksomhet generelt) har støtte hos lokalbefolkningen i byene og landsbyene rundt El Escobal. De aller fleste *consultas* som har vært gjennomført, viser at et stort flertall i området er mot gruen.²² Protestbevegelsen mener derfor at videre virksomhet bør stanses.

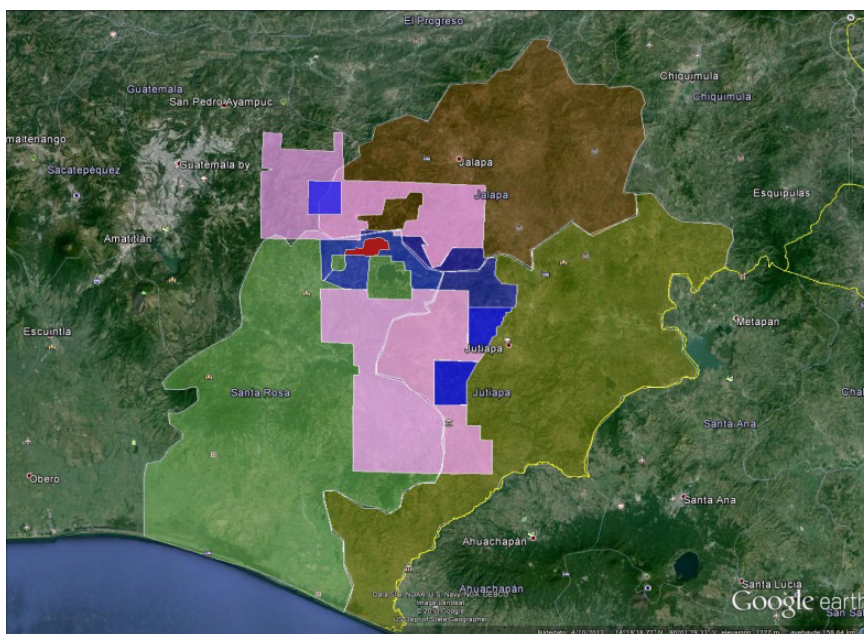
Tahoe Resources og Guatemalas industriorganisasjon *Camara de Industria de Guatemala* mener at disse *consultas* strider mot grunnloven når formålet er å stanse et utvinningsprosjekt som staten allerede har gitt tillatelse til. Videre mener selskapet at *consulta*-prosessene er manipulert, og at befolkningen ble tilstrekkelig konsultert i samsvar med kravene i loven som en del av konsesjonstildelingen.²³

En av disse *consultas* ble klaget inn til Guatemalas høyesterett, som i desember 2013 konkluderte med at den ikke var grunnlovsstridig, og at lokalbefolkningen har rett til å bli konsultert i spørsmål som berører dem direkte.²⁴ *Consultas* gir ikke lokalbefolkningen vetorett over statlige myndigheters tildeling av konsesjoner, men de skal være et ledd i statens beslutningsprosess.²⁵

At dette ikke var tilfelle da Tahoe Resources ble tildelt konsesjonen på El Escobal, skal ha skapt stor mistro til myndighetene og selskapet, ikke minst blant xinka-folket.²⁶ Mesteparten av den gjenværende xinka-befolkningen (16 000 mennesker ifølge den siste folketellingen) befinner seg i Santa Rosa, Jutiapa og Jalapa, der Tahoe Resources opererer eller har søkt konsesjoner (se Figur 2). Ifølge FNs spesialrapportør for urfolk er mangel på reelle konsultasjoner én av hovedgrunnene til voldelig konflikt knyttet til utvinningsindustrien i Guatemala.²⁷

I utgangspunktet har xinka-folket liten tillit til Guatemalas myndigheter, som de opplever som rasistiske.²⁸ Xinka-parlamentet og –organisasjoner har engasjert seg aktivt i opposisjonen mot gruen og det de opplever som en påtvungen utviklingsmodell basert på store inngrep i naturen. Derfor motsetter de seg gruvevirksomhet og krever å bli konsultert før konsesjoner tildeles i områdene der de bor.²⁹

San Rafael las Flores regnes ikke som en tradisjonell xinka-landsby, og majoriteten av befolkningen (99,6 prosent) er *ladinos*, altså urfolksetterkommere som snakker spansk og kler seg på vestlig vis. Likevel mener xinka-folket å være direkte berørt av selskapet og dets gruvekonsesjoner i regionen. I likhet med resten av protestbevegelsen viser de til at selskapet har fått eller søker konsesjoner over store deler av Santa Rosa, Jalapa og Jutiapa (se Figur 2). De oppfatter El Escobal som den første av en rekke gruveprosjekter som vil påvirke dem direkte, som de ikke ønsker, og som de føler seg uten mulighet til å stanse.³⁰



Figur 2: Google Earth-kart over det aktuelle området. De tre regionene Jalapa, Santa Rosa og Jutiapa er tegnet inn. Konesjonene som selskapet har søkt om eller fått, er tegnet på kartet. Rosa indikerer prospektering, blått indikerer letelisenser og rødt indikerer utvinningstillatelse.³¹

4 Anklager om menneskerettighetsbrudd ved El Escobal

Protestbevegelsen og menneske- og urfolksrettighetsorganisasjoner mener at selskapet og myndighetene bruker vold, trusler, vilkårlige fengslinger og militærmakt for å bekjempe, svarte og kriminalisere legitime menneskerettighetsforkjempere.³²

Anklager om bruk av vold mot demonstranter

Etter en rekke voldelige episoder de siste årene skal påtalemyndighetene ha undersøkt hvilken rolle selskapets tidligere sikkerhetsansvarlige Alberto Rotondo kan ha spilt i noen av konfliktene rundt gruen. Påtalemyndighetene skal blant annet ha avhørt Rotondo i forbindelse med voldelige sammenstøt som fant sted 11. januar 2013, som blant annet resulterte i to døde sikkerhetsvakter og en død demonstrant. Demonstranten skal ha dødd som følge av skadene han ble påført etter å ha blitt kastet ut av en bil i fart.³³ Påtalemyndighetene skal senere ha beordret telefonavlytting av Rotondo.³⁴

Påtalemyndighetene la 6. mai 2013 fram flere telefonsamtaler i retten der Rotondo tilsynelatende beordrer drap på demonstranter.³⁵ Samtalene skal ha funnet sted i forbindelse med hendelser 27. april, der selskapets sikkerhetsstyrker skjøt med gummikuler på demonstranter.³⁶ Syv ble såret, to alvorlig. Selskapet hevder at de skadde var blant en gruppe på 20 mennesker med macheter som prøvde å bryte seg inn på gruvens område.³⁷ Demonstrantene hevder på sin side at de bare sto utenfor gruen og snakket sammen.³⁸

I en av samtalene som ble lagt fram, skal Rotondo ha sagt til Tahoes kommunikasjons- og sikkerhetsrådgiver Juan Pablo Oliva at de må «fjerne søppelet», og at de ikke kan tillate at det etablerer seg en fast opposisjon mot gruven. I samtalene gir han også ordre om å rydde opp på åstedet, samt endre den offisielle politirapporten. I en senere samtale sier Rotondo til sin sønn at han har beordret drap på demonstranter og må forlate Guatemala for å unngå problemer med loven.³⁹

Rotondo ble som følge av samtalene pågrepet på flyplassen og blant annet siktet for legemsbeskadigelse.⁴⁰ Rotondo fratradte som sikkerhetsansvarlig 29. april 2013. Rettssaken er ikke avsluttet.

Kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter i Guatemala nevner denne hendelsen som et av flere eksempler på «*abuse by security company personel during protests against mining projects*» i sin 2013-rapport til Menneskerettighetskommisjonen. Høykommissæren konkluderer: «*The absence of mechanisms within the business sector, particularly among extractive companies, to guarantee that company security practices are in compliance with international standards, is of concern.*»⁴¹

Anklager om drap og trusler

Den 17. mars 2013 skal fire mennesker ha blitt bortført på vei hjem etter å ha deltatt i en *consulta* i landsbyen «El Volcancito», som ligger tett inntil El Escobal. Tre av de fire hadde ledende posisjoner blant xinka-folket: Xinkaparlamentets president, visepresident og sekretær. Bilen de reiste med, ble stanset av 10-12 bevæpnede mennesker.. Sekretæren ble senere funnet død, og skal ifølge politirapporten ha vært bundet og kneblet. Visepresidenten rømte ved å hoppe ut av en bil i fart, mens den tredje løp vekk. Presidenten ble funnet i live dagen etter. Under bortføringen skal han ha blitt stilt spørsmål om sitt forhold til El Escobal og protestbevegelsen. Bortføringen og drapet har etter det rådet kjenner til, ikke blitt oppklart.⁴² Kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter i Guatemala nevner drapet som ett av tre drap på menneskerettighetsforsvarere i Guatemala tilknyttet konflikter om naturressursutvinning.⁴³

Organisasjonen *Centro de Acción Legal Ambiental y Social de Guatemala* (CALAS) har utfordret selskapets utvinningskonsesjon i retten. Den 3. april skal en motorsyklist ha kjørt opp til CALAS' kontor og skutt tre skudd i været. Samme dag skal noen ha brutt seg inn i huset til CALAS' advokat, Rafael Maldonado, for andre gang (første gang skal ha vært 19. mars).⁴⁴

Menneskerettighetsorganisasjoner og protestbevegelsen tolker disse og lignende hendelser som forsøk på å skremme medlemmer av protestbevegelsen til taushet.⁴⁵

Kriminalisering av legitime menneskerettighetsforkjempere

Ifølge kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter i Guatemala er mennesker som kjemper for økonomiske-, sosiale-, kulturelle- og miljørettigheter i forbindelse med utvinningsprosjekter, særlig utsatte i landet. San Rafael las Flores brukes som et eksempel på dette i 2013-rapporten til FNs menneskerettighetskommisjon der det blant annet står at «*Protests by indigenous and peasant communities and social organizations, as in the land conflicts in Los Regadillos, Quiché; Santa María Xalapán, Jalapa; San Rafael*

*Las Flores, Santa Rosa; and Santa Cruz Barillas, Huehuetenango, often resulted in the use of disproportionate criminal charges, such as those of resistance, attack, terrorism and illegal association».*⁴⁶

Også i 2014 henviste kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter direkte til San Rafael las Flores i sin rapport: «*OHCHR-Guatemala observed that protests by communities and social organizations against projects for the exploitation of natural resources frequently triggered criminal proceedings against protestors with charges such as terrorism and criminal conspiracy, which appear disproportionate to the gravity of the alleged offences. Several cases were dismissed by the judiciary due to the lack of evidence and the inability to prove individual responsibility. Examples include... the cases of 26 people detained in San Rafael las Flores, in April, on charges of «unlawful assembly» and attacks on public authorities, who were subsequently released due to lack of evidence.»*⁴⁷

I september 2013 klaget xinka- og mayaorganisasjoner Guatemala inn for Den interamerikanske menneskerettighetskommisjonen (CIDH). Organisasjonene mener at utvinningsloven og prosessen som førte til den, bryter menneskerettighetene. I klagen kritiserer organisasjonene at gruvekonsesjoner tildeles uten at lokalbefolkningen konsulteres. Videre hevder de at myndighetene kriminaliserer protestledere som protesterer mot eksisterende gruver og konsesjonstildelinger, og at vold mot demonstranter ikke etterforskes. I klagen brukes El Escobal som et eksempel på dette.⁴⁸

Protestbevegelsen hevder at politiet ensidig bygger på opplysninger fra selskapet når de arresterer demonstranter.⁴⁹ Demonstrantene viser blant annet til en liste over motstandere av El Escobal-gruven som selskapets sikkerhetssjef Rotondo skal ha gitt til politimesteren og som skal ha vært utgangspunkt for arrestasjoner.⁵⁰

Unntakstilstanden i mai 2013

Det ble erklært unntakstilstand (*estado de sitio*) 2. mai 2013 i Jalapa, Mataquescuintla, Castillas og San Rafael las Flores.⁵¹ Under unntakstilstanden mobiliserte myndighetene 2 500 soldater, 600 politimenn og 1 000 støttemannskap samt pansrede kjøretøy og helikoptre.⁵² En permanent militærstyrke med flere hundre soldater ble etablert i nærheten av gruven.

Kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter i Guatemala knytter unntakstilstanden direkte til konflikten ved El Escobal i sin 2013-rapport til menneskerettighetskommisjonen: «*Energy and mining projects, especially those in indigenous territories, were one of the main sources of unrest. The conflicts related to these projects occasionally led to episodes of violence, such as in El Escobal and Santa Cruz Barillas. In May, a state of emergency (estado de sitio) was declared in some municipalities in the departments of Jalapa and Santa Rosa. A common denominator in these social conflicts was the failure to inform and to consult with indigenous and other local communities potentially affected by these projects.»*⁵³

Guatemalas statsadvokat for menneskerettighetsaker («*Procurador de los derechos humanos*») skriver at Guatemalas myndigheter bruker unntakstilstand for å begrense lokalbefolkningens rettigheter i situasjoner der lokalbefolkning protesterer mot utvinningsindustrien. Situasjonen i San Rafael las Flores brukes som et eksempel på dette, og unntakstilstanden av 2. mai 2013 nevnes som et eksempel på hvordan politiet undertrykker den folkelige protestbevegelsen mot El Escobal.⁵⁴

Etter det rådet forstår, førte unntakstilstanden til en oppløsning av organisert motstand mot gruen og en midlertidig stans i konsultasjonsprosessen. Arrestordre mot ledere av protestbevegelsen skal også ha blitt utstedt, herunder Xinka-parlamentets president. Alle siktelsene skal senere ha blitt frafalt.⁵⁵ Det skal være en klar oppfatning blant lokalbefolkningen at unntakstilstanden hadde som formål å beskytte gruveselskapets interesser.⁵⁶

5 Informasjon fra selskapet

Etikkrådet har fått informasjon fra Tahoe Resources ved flere anledninger, første gang i 14. august 2013. Selskapet har også svart på oppfølgingsspørsmål i senere e-postutvekslinger med rådet og gitt kommentarer til et utkast til tilrådning.

Selskapet mener at rådets analyse bygger på unøyaktige presseoppslag og spekulasjoner uten faktagrunnlag. Videre mener selskapet at rådet tar for gitt at Alberto Rotondo er skyldig i det han blir anklaget for, selv om saken mot ham fortsatt pågår.

Selskapet mener at situasjonen i og rundt El Escobal har vært fredelig etter at myndighetene erklærte unntakstilstand. Selskapet skriver at «*...President Perez Molina lifted the regional state of emergency in late May and established a much needed permanent police force in San Rafael. The residents of the San Rafael communities have seen significantly decreased tension since that time, as outside interference has diminished. Permanent security forces have also been established in several departments in the region because of criminal activities unrelated to the mine. The re-establishment of law and order has calmed the region.*»

Selskapet mener å ha støtte fra lokalsamfunnet: «*According to San Rafael Mayor Victor Leonel Morales, 70% of the population of San Rafael supports the project and the rest do not have an opinion with the exception of a very small number of vocal opponents who unfortunately foment discord in the region.*»

Selskapet skriver også at «*Numerous consultations were held with local communities prior to submission of the EIS [Environmental Impact Statement]. These consultations formed a significant basis for the EIS's socio-economic assessment, assuring all involved parties that the project would provide significant positive benefits to our workers, the local and regional communities and the Guatemalan economy... Given the thorough nature of the EIS and its public availability, and further given our extensive community outreach efforts and support, the Company is confident that we met or exceeded the requirements of local, regional, national and international law prior to issuance of the exploitation license.*» Selskapet opplyser at EIS'en var offentlig tilgjengelig i Guatemala City fra 15. juni til 13. juli 2011 uten at noen innsigelser ble mottatt. Eventuell fredelig motstand mot gruen kommer ifølge selskapet fra «*outlying municipalities that are not directly impacted by the project—Nueva Santa Rosa and Mataquesuintla, to name two primary villages. These towns are led by very vocal mayors who gained office by running on anti-mining platforms. We have engaged a number of municipal councilmen from these areas who have visited the project and expressed their support. Still, those two mayors refuse to visit the mine or engage with our community relations staff.*»

Når det gjelder årsaken til volden i og rundt El Escobal, skriver selskapet følgende:

«[...] the violent criminal incidents of Sept. 2012 and Jan. 2013 and others that we have experienced in the vicinity of the Escobal project are largely perpetrated by a few bad local actors and outside groups who financially and politically benefit from causing chaos in and around the San Rafael community».

Selskapet benekter at de fire xinka-lederne ble bortført og at en av dem ble drept. I sitt svar til rådet viser selskapet til en rapport fra Justisdepartementet (*Ministerio de Gobernación*) der det skal stå at dødsårsaken til den ene xinka-lederen skal ha vært at han ble kvalt i sitt eget oppkast etter å ha drukket for mye alkohol, samt at Xinka-parlamentets president orkestrerte sin egen bortføring. Selskapet kunne ikke fremskaffe denne rapporten etter forespørsel fra rådet.

Når det gjelder hendelsene 27. april, skriver selskapet følgende: «On April 27, 2013, non-lethal force (rubber bullets and tear gas) was used at the mine gate against protestors armed with large sticks, clubs and machetes who were engaged in impeding traffic to and from the mine. Seven individuals were injured by rubber bullets and were treated and released at local hospitals. The security management contractor, Alberto Rotondo, was later charged with causing injuries and obstruction of justice. Within 24 hours of the incident, Mr. Rotondo was dismissed from his position... After the incident the Company conducted a thorough internal investigation, including a review of all the evidence presented by the [prosecuting authorities] at Mr. Rotondo's arraignment. From that investigation, the Company concluded that Mr. Rotondo violated the Company's rules of engagement, security protocols and direct orders from management when he ordered the use of non-lethal force to clear the mine entrance.» Rådet har bedt om å få mer informasjon om etterforskningen og selskapets *rules of engagement*, men har ikke fått disse.

Selskapet benekter at Rotondo beordret drap på demonstranter, men vil av hensyn til den pågående prosessen ikke utdype dette nærmere. I et senere svar til rådet stiller selskapet spørsmål ved om påtalemyndighetene hadde grunnlag for å avlytte Rotondos telefon.

Når det gjelder bruk av sikkerhetsstyrker, skriver selskapet følgende: «The project's perimeter security is provided by Grupo Golan, a well-established Israeli-based security company that was founded in Guatemala in 1987». Grupo Golan følger ikke *International Standards on Protocol for Security Service Providers*, men «[After] the armed attack on our security forces in January 2013 resulted in two deaths and several injuries to our contract guards, we began private consultations with an international security consultant which adheres to the *International Standards on Protocol for Security Service Providers*».

Selskapet har også engasjert organisasjonen Business for Social Responsibility (BSR) «to help guide our CSR and human rights programs in Guatemala». BSR skal gjennomføre en «*Social Performance Gap Analysis*». Analysen skal gi selskapet en «*baseline of current status and provide recommendations*». Videre skal BSR gjennomføre en «*Security and Human Rights Assessment*», der de skal hjelpe selskapet «*in identifying and managing key human rights and security risks. BSR will review compliance with the Voluntary Principles and [Tahoe's] security risks in the context of human rights.*» BSR skal også drive kompetansebygging «*to increase staff knowledge and skills to implement Tahoe Resources' CSR, human rights and security strategies and practices in order to improve management and communications internally and externally. The capacity building will compliment and build off of the*

Social Performance Gap Analysis and Human Rights and Security Assessment. » Etikkrådet har bedt om å få tilgang til BSRs rapporter og materialer, men har ikke fått disse.

6 Rådets vurdering

Rådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Tahoe Resources medvirker til grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene.

Situasjonen ved San Rafael las Flores er uoversiktlig. Den pågående konflikten karakteriseres av at de involverte partene anklager hverandre for å spre løgn og feilinformasjon. Rådet registrerer at både selskapet og protestbevegelsen anklager hverandre for alvorlige menneskerettighetsbrudd som drap og bortføringer.

Etikkrådet tar utgangspunkt i rapportene fra kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter i Guatemala. Høykommissæren viser til situasjonen ved El Escobal som et eksempel på at gruveselskapers sikkerhetsstyrker utøver vold mot demonstranter. Høykommissæren viser også til situasjonen ved San Rafael las Flores som eksempel på at menneskerettighetsforkjempere er særlig utsatt for vold og forfølgelse.

Selskapet har leid inn sikkerhetspersonell og er blitt assistert av lokal- og spesialpoliti for å beskytte selskapets eiendom. Disse skal ha fått selskapets menneskerettighetspolicy og opplæring om menneskerettigheter. Samtidig er det slik at selskapets egen sikkerhets-sjef synes å ha beordret vold mot demonstranter.

Rådet registrerer at manglende tillit til myndighetene ser ut til å være hovedgrunnen til at konflikten også har spredd seg til omkringliggende kommuner, herunder xinkalandsbyer. Lokalbefolkningen i disse områdene kjemper mot det de opplever som en stadig innskrenkning av sine leveområder som tildeles gruveselskaper uten at de blir tilstrekkelig konsultert eller har mulighet til å stanse prosjektene. Ifølge FNs spesialrapportør for urfolksrettigheter er mangelen på reelle konsultasjonsprosesser én av hovedgrunnene til voldelig konflikt knyttet til utvinningsindustrien i Guatemala.

Det er uenighet om hvorvidt selskapet gjennomførte en forsvarlig konsultasjonsprosess før gruva ble etablert. Tahoe Resources har informert rådet om at det har fulgt Guatemalas lover i konsultasjonsprosessen, og at lokalbefolkningen derfor har blitt tilstrekkelig konsultert. Selskapet viser ellers til at det har holdt informasjonsmøter, arrangert gruvebesøk og dialogmøter og etablert en klageordning. Selskapet viser også til en «*extensive stakeholder identification*», men har ikke delt detaljene om dette med rådet.

Protestbevegelsen sier derimot at de ikke oppdaget gruveplanene før det var for sent, og trekker frem at miljøkonsekvensvurderingen bare var tilgjengelig på Miljødepartementets kontorer i Guatemala City og dermed i praksis var utilgjengelig for de fleste. Videre trekkes det frem at en rekke formelle klager ble rettet mot konsesjonstil- delingen, men at disse ble avvist av Gruve- og energidepartementet.

Etikkrådet mener at det ikke er tilstrekkelig at en konsultasjonsprosess tilfreds- stiller lovens formelle krav hvis loven ikke er i tråd med internasjonale retningslinjer. Rådet har merket seg kritikken fra FNs høykommissær for menneskerettigheter og at urfolksorganisasjoner i september 2013 klaget Guatemala inn for Den interamerikanske

menneskerettighetskommissjon nettopp på grunn av manglende konsultasjoner. Etikkrådet har også merket seg at resultatet fra en rekke «*consultas*» indikerer en betydelig motstand mot gruvevirksomheten i lokalbefolkningen.

Når det gjelder risiko for fremtidige brudd, noterer rådet seg at selskapet har engasjert organisasjonen BSR til å gjennomføre en *Social Performance Gap Analysis*. Rådet har bedt om å få informasjon om innholdet i denne prosessen, men selskapet viser til at denne informasjonen er konfidensiell.

Rådet har fått tilgang til selskapets menneskerettighetspolicy, der menneskerettigheter betegnes som en «*integral part of Tahoe Resources' ethical standards*». Dokumentet gjør det imidlertid klart at selskapets forpliktelse overfor lokalsamfunnet begrenser seg til å respektere nasjonale lover og «kulturelle verdier» i det landet det operer i. Rådet har også bedt om andre deler av selskapets policy og systemer på menneskerettighetsområdet, men selskapet har ikke kunnet dele disse fordi rådet ikke kunne garantere full konfidensialitet.

I lys av de mange konfliktsituasjonene og volden i forbindelse med demonstrasjoner mot gruen, er det vanskelig for Etikkrådet å legge til grunn at selskapet gjør tilstrekkelig for å etterleve internasjonale normer og retningslinjer.

Rådet mener at en *social due diligence*-prosess i tråd med FNs veiledende prinsipper kunne ha bidratt til å redusere den fremtidige risikoen. I en slik prosess er det viktig at selskapet tar ansvar for sin rolle i den pågående konflikten, analyserer nøye hvem som er *stakeholders* i det konkrete området, og aksepterer at *stakeholders* som er kritiske, også skal høres. Med utgangspunkt i den fastlåste situasjonen og selskapets svar til rådet, synes det lite sannsynlig at en slik *due diligence*-prosess vil bli gjennomført i den nærmeste fremtiden.

Når det gjelder den umiddelbare risikoen for vold, har selskapet trolig rett i at situasjonen i og rundt San Rafael las Flores i dag er fredeligere enn i månedene før unntakstilstanden. Etter det rådet kan forstå, skyldes dette militariseringen som konflikten har ført til.

Etter en samlet vurdering mener rådet at det foreligger en uakseptabel risiko for at Tahoe Resources medvirker til grove krenkelser av menneskerettighetene.

7 Tilråding

Etikkrådet tilråder å utelukke Tahoe Resources Inc. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til grove krenkelser av menneskerettighetene.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Selskapet har *Issuer Id*: 18846897 and ISIN nr.: CA8738681037.
- 2 <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styret-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 3 FNs Veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter, se <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/Protect-Respect-Remedy-Framework/GuidingPrinciples>.
- 4 Se UN Global Compact, http://www.unglobalcompact.org/Issues/human_rights/Tools_and_Guidance_Materials.html og OECDs Retningslinjer for flernasjonale selskaper, <http://www.responsiblebusiness.no/retningslinjer/>.
- 5 FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter artikkel 14 og 17 (b) med tilhørende kommentarer.
- 6 UDEFEGUA står for «*Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Guatemala*» og er en kjent menneskerettighetsorganisasjon i Guatemala.
- 7 Særlig fra FNs høykommissærs kontor for menneskerettigheter i Guatemala (<http://www.ohchr.org.gt/informes.asp>), men også FNs spesialrapportør for urfolk, se særlig <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/observations-on-the-situation-of-the-rights-of-the-indigenous-people-of-guatemala-with-relation-to-the-extraction-projects-and-other-types-of-projects-in-their-traditional-territories>, COPXIG (2012?) «*Mapeo de la situación actual de la región Xinka por la operación de las empresas de extracción de Santa Rosa, Jutiapa y Jalapa*» og COPXIG (2012), «*Propuestas de desarrollo planteadas por las comunidades Xinkas de Santa Rosa Jutiapa y Jalapa*». Se også «*Petición de los Pueblos Maya y Xinka contra el Estado de Guatemala*» (september 2013), samt rapporter til Amnesty International, CALAS og UDEFEGUA sitert i fotnotene.
- 8 www.tahoeresourcesinc.com. Alle websider i denne tilrådnings var tilgjengelige per 22. februar 2013.
- 9 Minera San Rafael og Tahoe Resources Inc. omtales heretter som Tahoe Resources.
- 10 Entre Mares de Guatemala og Goldcorp Inc. omtales heretter som Goldcorp.
- 11 <http://www.tahoeresourcesinc.com/tahoe-resources-receives-environmental-permit-to-commence-underground-development/>.
- 12 Kommunikasjon med selskapet og selskapets *factsheet*, <http://www.tahoeresourcesinc.com/wp-content/uploads/2010/09/TahoeCSRSnapshot.pdf>.
- 13 http://www.tahoeresourcesinc.com/wp-content/uploads/2010/09/Escobal_NI43-101_PEA_May2012.zip.
- 14 <http://www.tahoeresourcesinc.com/guatemala-proposes-temporary-moratorium-on-new-mining-licenses/>.
- 15 http://www.tahoeresourcesinc.com/wp-content/uploads/2010/09/Escobal_NI43-101_PEA_May2012.zip.
- 16 For en oversikt over konkrete hendelser, se <http://www.plazapublica.com.gt/content/cronologia-del-conflicto-en-torno-la-mina-san-rafael>.
- 17 Se blant annet rapporten fra kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter, «*Approval of licenses for mining and energy projects continued to generate conflict. In the mining site of El Escobal (San Rafael las Flores, Santa Rosa), peaceful anti-mining protests involving neighbouring communities were held, but there were also recurring outbreaks of violence. In January, two private security guards were killed by armed persons. In April, six villagers were injured by security guards, one policeman was killed in San Rafael and 25 police officers were detained by the communities for 14 hours in Xalapán. These incidents led to the declaration of a state of emergency in May.*» A/HRC/25/19/Add.1 (2014), «*Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the activities of her office in Guatemala*», § 64, tilgjengelig på <http://www.refworld.org/docid/53353ed24.html>.
- 18 Aguilar Støen (2013), «*Cada día somos más*»; *The campaign against «El Escobal» mine in south-eastern Guatemala*.
- 19 Protestbevegelsen mener at konsesjonen ikke skulle ha vært tildelt før klagen var behandlet. Klagen ble avvist fordi klagerne ifølge departementet ikke hadde rettslig interesse. Departementet ble i juli 2013 pålagt av tingretten til å ta stilling til klagen. Departementet har anket dommen. http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Sala-ordena-conocer-oposicion-mineria_0_962303773.html.
- 20 Amnesty International (2012), *Submission to the UN Human Rights Committee*, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/GTM/INT_CCPR_NGO_GTM_104_8958_E.doc, side 13.
- 21 *Código Municipal de Guatemala* (§ 64), tilgjengelig på <http://derecholeyes.com/wp-content/uploads/2013/02/Co%CC%81digo-Municipal-Guatemala.pdf>.
- 22 Etikkrådet har fått tilgang til resultatene av 13 *consultas*, i fem kommuner og åtte landsbyer (i kommunen San Rafael las Flores). Antall deltakere i disse har variert fra noen hundre i landsbyene til 24 500 i Jalapa. Ved 12 *consultas* var mer enn 96 prosent mot gruvevirksomheten i området. I én av avstemningene stemte 53 prosent av befolkningen i landsbyen for gruen, mens 47 prosent stemte i mot.
- 23 Se avsnitt 5, Informasjon fra selskapet.
- 24 <http://www.businessweek.com/ap/2013-12-09/guatemala-top-court-local-polls-on-mining-legal>.
- 25 Se konklusjonen samt side 24 og følgende (særlig side 27) i dommen. Sakens referansenummer er 4639-2012 og 4646-2012.
- 26 Rådets e-postutveksling med Mariel Aguilar-Støen. Aguilar-Støen er en seniorforsker fra Universitetet i Oslo som i 2009 gjorde feltarbeid i Santa Rosa og som siden har reist dit med jevne mellomrom for å forske på protestbevegelsen.
- 27 Se Anaya, James (7. juni 2011), «*Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental*

- freedoms of indigenous people, James Anaya - Observations on the situation of the rights of the indigenous people of Guatemala with relation to the extraction projects, and other types of projects, in their traditional territories». http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2011-special-guatemala-a-hrc-18-35-add3_en.pdf § 14.*
- 28 COPXIG (2012?) «*Mapeo de la situación actual de la región Xinka por la operación de las empresas de extracción de Santa Rosa, Jutiapa y Jalapa*».
 - 29 COPXIG (2012), «*Propuestas de desarrollo planteadas por las comunidades Xinkas de Santa Rosa Jutiapa y Jalapa*».
 - 30 Aguilar-Stoen, Mariel (2013): «*Central to the dispute between «El Escobal's» proponents and opponents is the geographical location of the activities of the mine. In discussions about the mine, the government and the company refer only to the area where the infrastructure of the mine is visible in the municipality of San Rafael las Flores and to the 29 square kilometres for which the exploitation license has been granted (marked in red in the map). Opponents to the mine refer to the almost three thousand kilometres involved in exploitation, exploration and reconnaissance licenses. That is one of the reasons why the anti-mining campaign gathers people from over thirty communities from ten municipalities and three departments*». Se også <http://www.plazapublica.com.gt/content/xalapan-el-fuerte-en-la-montana>.
 - 31 Etikkrådets eget kart, kun ment som illustrasjon. Selskapets konsesjoner er hentet fra http://www.tahoeresourcesinc.com/wp-content/uploads/2010/09/Escobal_NI43-101_PEA_May2012.zip.
 - 32 Se blant annet Amnesty (2013), *Public Statement on Tahoe Resources' Escobal Project*, <http://www.amnesty.ca/news/public-statements/public-statement-on-tahoe-resources%E2%80%99-escobal-project>, *Petición de los Pueblos Maya y Xinka contra el Estado de Guatemala* (september 2013) og UDEFEGUA (2013) *Denuncia 9-2013* datert 2. mai 2013.
 - 33 <http://www.plazapublica.com.gt/content/cronologia-del-conflicto-en-torno-la-mina-san-rafael>.
 - 34 <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-pico-del-conflicto-minero>.
 - 35 I telefonsamtale med sine underordnede skal Rotondo blant annet ha sagt: «*Maten a esos hijos de la gran puta*»; «*Malditos perros que no entienden que la mina genera trabajo*»; og «*Hay que quitar a esos animales pedazos de mierda*». <http://www.s21.com.gt/node/302047>.
 - 36 UDEFEGUA (2013).
 - 37 <http://www.tahoeresourcesinc.com/tahoe-clarifies-reports-regarding-incidents-near-escobal-project/>.
 - 38 <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-pico-del-conflicto-minero>. Se også UDEFEGUA (2013), *Denuncia 9-2013*.
 - 39 <http://www.s21.com.gt/node/302047>.
 - 40 <http://www.mp.gob.gt/2013/05/asesor-de-mina-san-rafael-ligado-a-proceso/>.
 - 41 A/HRC/25/19/Add.1 (2014), § 44, «*Additionally, OHCHR-Guatemala registered new complaints of abuse by security company personnel during protests against mining projects. In May, a security official from the San Rafael mine was charged with bodily injury and obstruction of justice during an attack by the company's private security guards against a group of demonstrators.*»
 - 42 Se <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130319/pais/226108> og <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130320/pais/226150/>. Se også intervju med Xinka-parlamentets president og viseministeren for sikkerhet rett etter hendelse her: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/primera-hora/lider-comunitario-santa-maria-xalapan-relata-secuestro>. Den døde mannen skal ha blitt kvalt i sitt eget oppkast og viste tegn til å ha blitt slått kraftig på hodet.
 - 43 «*According to the Unit for the Protection of Human Rights Defenders of Guatemala (UDEFEGUA), attacks and threats against human rights defenders increased in the past five years... These included the killings of... Exaltación Marcos Ucelo, a member of the Council of Santa María Xalapán.... These three cases took place in the context of conflicts related to the exploitation of natural resources.*» A/HRC/25/19/Add.1 (2014).
 - 44 UDEFEGUA (2013) *Denuncia 9-2013* datert 2. mai 2013. Se et intervju med Rafael Maldonado her: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/primera-hora/lider-comunitario-santa-maria-xalapan-relata-secuestro>. Innbruddet nevnes også i rapporten fra kontoret til FN's høykommissær for menneskerettigheter i Guatemala, se A/HRC/25/19/Add.1, § 46.
 - 45 Rådet har også fått troverdig informasjon om en annen xinka som skal ha blitt truet 17. april 2013. Han skal ha fått beskjed om ikke å kritisere gruveprosjektet. For enda et eksempel, se <http://cmiguate.org/comunicado-unsitragua-detcon-ilegal-de-roberto-gonzalez-ucelo/>.
 - 46 A/HRC/22/17/Add.1 (2013), *Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights; Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the activities of her office in Guatemala*. Tilgjengelig på http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-17-Add1_EN.pdf.
 - 47 A/HRC/25/19/Add.1 (2014) § 47.
 - 48 *Petición de los Pueblos Maya y Xinka contra el Estado de Guatemala* (september 2013).
 - 49 Ifølge menneskerettsorganisasjonen Nisgua (*Network in Solidarity with the People of Guatemala*) har det vært mer enn 70 forskjellige rettssaker mot mennesker i motstandsbevegelsen siden november 2011. Alle sakene er blitt henlagt. <http://nisgua.org/r77.pdf>. Se også Amnesty International (2013) og *Petición de los Pueblos Maya y Xinka contra el Estado de Guatemala* (september 2013) (særlig fotnote 31).
 - 50 <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-pico-del-conflicto-minero>.

- 51 Unntakstilstanden ble begrunnet i a) en serie alvorlige sabotasjehandlingene som «påvirket produksjonsaktiviteten til mennesker og rettslige subjekter», b) at eksplosiver hadde blitt stjålet, c) at det hadde blitt utøvd vold mot militær- og politistyrker og d), at fri ferdsel hadde blitt hindret. Presidenten har offentlig knyttet disse handlingene til organisert kriminalitet, narkotikasmuglere og andre «eksterne grupper» som han gir ansvaret for voldshandlingene i området den siste tiden.
- 52 <http://www.plazapublica.com.gt/content/las-mentiras-del-estado-de-sitio>.
- 53 A/HRC/25/19/Add.1, § 16. San Rafael las Flores befinner seg i Santa Rosa.
- 54 Procurador de los Derechos Humanos (2013), *Cuestionario Relatora Especial de Naciones Unidas para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos; Grandes proyectos de desarrollo y un entorno favorable y seguro para defensores y defensoras de derechos humanos*. Se også UDEFEGUA (2013b) «*Condenamos el uso del estado de sitio para resolver problemática social derivada de imposición de empresa minera canadiense*». UDEFEGUA skriver også at staten over lengre tid har brukt en strategi hvor det fremprovoserer voldelige konflikter for å undergrave legitime motstandere som omtales som terrorister, kriminelle og lovbrytere.
- 55 <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/quedan-libres-capturados-disturbios-protestas-contramineria>.
- 56 <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/177113-declaran-estado-de-sitio-en-cuatro-municipios-de-jalapa-y-santa-rosa> og <http://www.plazapublica.com.gt/content/xalapan-el-fuerte-en-la-montana>.

Til Finansdepartementet

26. september 2014

Tilråkning om utelukkelse av Innophos Holdings Inc. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

1 Sammendrag

Etikkrådet tilråder å utelukke selskapet Innophos Holdings Inc. (Innophos) fra Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom kjøp av fosfat fra Vest-Sahara medvirker til særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Det statlige marokkanske selskapet OCP utvinner fosfat i Vest-Sahara og selger det til bl.a. Innophos.

Marokko har kontroll over det meste av Vest-Sahara, men har ikke legitim, suveren råderett over naturressursene i området. Etikkrådet legger til grunn at marokkansk mineralressursutvinning i Vest-Sahara kan være akseptabel dersom virksomheten skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser, men at denne betingelsen ikke kan sies å være oppfylt her, og videre at virksomheten bidrar til å opprettholde en uavklart folkerettslig situasjon i området. Mot denne bakgrunnen har Etikkrådet vurdert at det må anses som grovt uetisk av selskapet å kjøpe på langsiktig kontrakt fosfat utvunnet av OCP i Vest-Sahara.

Etikkrådet har gjentatte ganger henvendt seg til selskapet for å få informasjon, men har ikke fått svar på noen av henvendelsene.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet i april 2014 å vurdere fondets investering i Innophos Holdings Inc.¹ opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU's investeringsunivers (de etiske retningslinjene).² Bakgrunnen var at det forelå informasjon om at selskapets heleide datterselskap Innophos Mexicana SA de CV (heretter også omtalt som Innophos) kjøper fosfat utvunnet i Vest-Sahara fra det statlige marokkanske selskapet *Office Cherifien des Phosphates* (OCP). Vest-Sahara har status i FN som et ikke-selvstyrt område uten anerkjent administrator. Det meste av området administreres de facto av Marokko som likevel ikke har suveren råderett over naturressursene der.

Etikkrådet avga i 2010 tilråkning om utelukkelse av to selskaper som på langtidskontrakt kjøpte fosfat utvunnet i Vest-Sahara.³ Finansdepartementet tok denne tilråkningen til følge. Etikkrådets vurderinger i denne saken er i alt vesentlig sammenfallende med tilråkningen fra 2010.

Ved utgangen av 2013 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 36 millioner, tilsvarende en eierandel på 0,6 prosent av aksjene i selskapet.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Innophos medvirker til særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd bokstav e.

Denne tilrådingen vurderer selskapets kjøp på langtidskontrakt av fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara. Rådet har tatt stilling til om slikt kjøp må anses å utgjøre et grovt normbrudd ettersom lokalbefolkningens ønsker og interesser ikke tilgodeses ved utvinningen, og ettersom virksomheten til OCP bidrar til å opprettholde en uavklart folkerettslig situasjon for området.

Etikkrådet legger til grunn at mineralressursutvinning i Vest-Sahara kan være akseptabel dersom virksomheten skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Etikkrådets vurdering i denne saken er at lokalbefolkningens ønsker og interesser ikke tilgodeses av OCPs virksomhet, og at OCPs virksomhet i Vest-Sahara blant annet på dette grunnlag må anses som grovt uetisk.

Mot denne bakgrunnen har Etikkrådet vurdert om det må anses som grovt uetisk av selskapet å kjøpe fosfat av OCP på langsiktige kontrakter.

2.2 KILDER

Etikkrådet har flere ganger henvendt seg til Innophos med spørsmål om hvorvidt det kjøper fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara, men selskapet har ikke svart.

I selskapets årsmelding for 2013 er det gitt noe informasjon om dets fosfatkjøp generelt. Mer spesifikk informasjon om selskapets fosfatkjøp fra Vest-Sahara kommer fra organisasjonen Western Sahara Resource Watch (WSRW), og er nærmere omtalt i avsnitt 4.

3 Bakgrunn

3.1 SITUASJONEN I VEST-SAHARA

Etikkrådet har gjort rede for situasjonen i Vest-Sahara i tidligere tilrådninger (2005 og 2010) til Finansdepartementet. De grunnleggende forhold i området er ikke endret siden disse tilrådingene ble avgitt.

Landområdet Vest-Sahara, som var et spansk protektorat etter 1884, ble etablert som et ikke-selvstyrt område («*Non-Self Governing Territory*») i 1963 i henhold til FN-paktens bestemmelser. Spania ble samtidig oppnevnt som administrator for området man da kalte Spansk Sahara.

Vest-Sahara har fortsatt status i FN som et ikke-selvstyrt område. Til forskjell fra verdens øvrige ikke-selvstyrte områder har ikke Vest-Sahara noen anerkjent administrator.

Marokko har faktisk kontroll over det meste av territoriet, men ingen av FNs organer har anerkjent hverken Marokkos suverenitet eller Marokko som lovlig administrativ myndighet i Vest-Sahara. Marokko omtaler Vest-Sahara som «*Moroccan Saharan Provinces*» og hevder suverenitet over det meste av området.

I 1973 ble frigjøringsgruppen Polisario (*Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro*) dannet med siktemål å gjøre Vest-Sahara til en selvstendig stat. Polisario startet et væpnet opprør mot den spanske administrasjonen. I 1975 avviste Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) Marokkos og Mauritania's krav om suverenitet over hver sine deler av Vest-Sahara. Umiddelbart etter dette invaderte Marokko deler av Vest-Sahara, noe som førte til sterke fordømmelser i FNs sikkerhetsråd. Senere i 1975 inngikk Spania en avtale (Madrid-avtalen) med Mauritania og Marokko om en overføring av den administrative myndighet i Vest-Sahara. Madrid-avtalen bekreftet Spanias intensjon om å bidra til avkoloniseringen av Vest-Sahara og å overføre sine plikter som administrator til Marokko og Mauritania. Denne avtalen overførte altså ikke suverenitet over Vest-Sahara til Marokko og Mauritania ettersom Spania ikke hadde slik suverenitet, og følgelig ikke kunne avgi eller overføre suverenitet over området. Avtalen endret heller ikke Vest-Saharas status som et ikke-selvstyrt område under FN-pakten. Spanske myndigheter forutsatte at det skulle holdes en folkeavstemning i Vest-Sahara om territoriets framtidige status. I 1976 ble Marokko og Mauritania enige seg i mellom om å dele Vest-Sahara. I 1979 trakk imidlertid Mauritania seg ut. Siden da har Marokko i praksis kontrollert det meste av området.

Marokko har siden 1979 utøvet suverenitet over det meste av territoriet uten å være administrator av området i henhold til FN-paktens bestemmelser. Som rettmessig administrator av området ville Marokko i henhold til FN-paktens artikkel 73 være forpliktet til bl.a. å «ensure, with due respect for the culture of the peoples concerned, their political, economic, social and educational advancement...» og til å «develop self-government, to take due account of the political aspirations of the peoples...»

Etter væpnede stridigheter mellom Polisario og Marokko ble våpenhvile inngått i 1991. FNs fredsbevarende styrke MINURSO overvåker våpenhvilen og skulle opprinnelig også overvåke den tiltenkte folkeavstemningen om områdets fremtid.

Det har siden 1990-tallet vært flere initiativer i regi av FN med sikte på å avholde folkeavstemning om områdets fremtid. Samtaler ble tatt opp mellom marokkanske myndigheter og Polisario i april 2007, men disse har vært preget av flere avbrudd og liten fremgang. Marokko har lagt frem et forslag for området om begrenset selvstyre under marokkansk suverenitet. Polisario opprettholder kravet om folkeavstemning for området med mulighet for uavhengighet. FNs Sikkerhetsråd vedtok i april 2014 en resolusjon som nok en gang forlenger oppdraget til MINURSO og på nytt oppfordrer partene til å finne en forhandlet løsning på konflikten.⁴

Vest-Sahara er i dag i stor grad befolket av personer med marokkansk bakgrunn som har flyttet til området etter Marokkos de facto annekasjon av området. Befolkningen i Vest-Sahara utgjør i dag om lag 550 000 personer.⁵

Ca. 165 000 personer av områdets opprinnelige befolkning, *sahrawiene*, er fordrevet til flyktningleirer i Algerie, hvor de lever under svært vanskelige forhold.

3.2 FOSFATINDUSTRIEN

Det finnes om lag 15 ulike mineraler som kalles fosfater. Dette er en gruppe mineraler som inneholder grunnstoffet fosfor. Avhengig av deres sammensetning brukes fosfater primært til fremstilling av ulike typer kunstgjødsel,⁶ men også til produksjon av kjemikalier

(eksempelvis fosforsyre) og andre formål. Om lag 90 prosent av utvunnet fosfat brukes til produksjon av kunstgjødsel.⁷

Årlig utvinning av fosfat i verden er ca. 225 Mt (225 millioner tonn). Dette er forventet å øke til 260 Mt i 2017.⁸

Marokko utvinner om lag 30 Mt/år og er verdens tredje største fosfatprodusent etter Kina og USA. Marokko skiller seg fra andre land med stor fosfatutvinning ved at det i Marokko er begrenset jordbruksaktivitet og dermed lite innenlands marked for fosfat. Både Kina og USA er netto importører av fosfat, og særlig USA vil i fremtiden måtte øke sin import betydelig ettersom landets egne forekomster er i ferd med å ta slutt. OCP har kunngjort planer om å investere tilsvarende 9 mrd. USD frem mot 2020 for å øke årsproduksjonen til 47 Mt.⁹

I Vest-Sahara utvinnes fosfatet i Bou Craa-gruven¹⁰ av det statlige marokkanske selskapet OCP.¹¹ Den årlige utvinningen av fosfat i Vest-Sahara er 2,3 Mt.¹² Eksportverdien av dette tilsvarer anslagsvis 2 mrd. NOK og utgjør noe under 10 prosent av Marokkos samlede fosfatproduksjon. Bou Craa er den eneste kjente forekomsten av fosfat i Vest-Sahara.

3.3 SELSKAPERS KJØP AV FOSFAT

Generelt i prosessindustrien er det vanlig at det inngås langsiktige kontrakter for leveranser av råvarer. Grunnen til dette er ønsket om sikre leveranser og homogen kvalitet. Det er ikke uvanlig med 5-10 års kontrakter med mulighet for prisregulering.

Når det gjelder kjøp av fosfat, vil kjøperne, som i stor grad er kunstgjødsel- og kjemikalieprodusenter, normalt spesifisere fosfatets ønskede kvalitet, herunder kjemisk sammensetning og øvrige egenskaper. Som følge av dette vil fosfatets opprinnelse (kilde/gruve) normalt også være spesifisert i leveringsavtalen og dermed være kjent for kjøperen.

4 Grunnlaget for Etikkrådets vurdering

4.1 ETIKKRÅDETS KONTAKT MED SELSKAPET

Etikkrådet kontaktet selskapet første gang i januar 2010 med spørsmål om hvorvidt det kjøpte fosfat som var utvunnet i Vest-Sahara. Selskapet besvarte ikke denne henvendelsen. Ettersom selskapet kort tid etter likevel gikk ut av SPU's portefølje, la Etikkrådet saken til side.

I løpet av 2013 kom Innophos på nytt inn i SPU's portefølje, og Etikkrådet skrev til selskapet i april 2014 og spurte nok en gang om det kjøper fosfat fra Marokko som kan komme fra Vest-Sahara, og i så fall:

- Hvilken type kontrakt (f.eks. langtids eller spot) ligger til grunn for kjøpet?
- Er det en avtale om samarbeid med den marokkanske selgeren?
- Har selskapet noen form for egen virksomhet i forbindelse med utvinning av fosfat i Vest-Sahara?

Innophos har verken besvart Etikkrådets henvendelse i april eller oppfølgende henvendelse i mai d.å. Et utkast til denne tilrådingen ble sendt til selskapet 1. juli 2014, og selskapet ble invitert til å gi sine eventuelle merknader. Heller ikke denne henvendelsen er besvart.

4.2 INFORMASJON I SELSKAPETS ÅRSMELDING 2013

I Innophos' årsmelding for 2013 skriver selskapet at det importerer fosfat til sitt anlegg i Coatzacoalcos, Mexico, fra ulike leverandører, men at selskapet i 2014 regner med at hoveddelen av importen vil komme fra to leverandører. Selskapet opplyser videre at det inntil 2010 kun kjøpte fosfat fra OCP:

*«We import phosphate rock for our Coatzacoalcos, Mexico site from multiple global suppliers. We are currently capable of successfully processing industrial scale quantities of phosphate rock from five separate suppliers and, for 2014, we expect the majority of our requirements to be met from two of these suppliers. Previously, the Coatzacoalcos facility was supplied exclusively by OCP, S.A., a state-owned mining company in Morocco under a 1992 supply agreement that expired in September 2010. Although the Coatzacoalcos facility has made significant advances in its ability to handle alternative grades of rock without adversely affecting operating efficiency, further investment may be required to realize the full benefits of improved process flexibility.»*¹³

4.3 INFORMASJON FRA WSRW OM INNOPHOS' KJØP AV FOSFAT FRA VEST-SAHARA

Organisasjonen Western Sahara Resource Watch (WSRW) overvåker skipstrafikken fra El Aaiun i Vest-Sahara, hvor fosfatet fra Bou Craa skipes ut. I løpet av 2012-2013 gikk det ifølge WSRW minst fem skipslaster med fosfat fra El Aaiun til Coatzacoalcos, Mexico, hvor Innophos er angitt som importør ifølge havnemyndighetene.¹⁴ Totalt utgjorde dette anslagsvis 270 000 tonn fosfat som selskapet kjøpte fra OCP i Vest-Sahara i 2013.

4.4 RETTSLIG BETENKNING FRA FNS JURIDISKE RÅDGIVER

En rettslig betenkning fra FNs daværende juridiske rådgiver, ambassadør Hans Corell, (*Under-Secretary-General for Legal Affairs*), fra 2002 omhandler lovligheten av mineralressursutvinning i ikke-selvstyrte områder generelt og gir en vurdering av dette når det gjelder situasjonen i Vest-Sahara spesielt.

Betenkningen tar utgangspunkt i FN-paktens artikkel 73 som pålegger stater som har påtatt seg ansvar for ikke-selvstyrte områder, å forvalte ressursene i disse i samsvar med lokalbefolkningens («*inhabitants*») interesser. Dette prinsippet er stadfestet i en rekke FN-resolusjoner.

Ikke alle former for økonomisk virksomhet i ikke-selvstyrte områder kan ifølge betenkningen anses som problematiske. Det vises til flere FN-resolusjoner som etablerer et skille mellom økonomisk virksomhet i ikke-selvstyrte områder som er til skade for lokalbefolkningen, og økonomisk virksomhet som er til gagn for lokalbefolkningen:

*«In recognizing the inalienable rights of the peoples of Non-Self-Governing Territories to the natural resources of their territories, the General Assembly has consistently condemned the exploitation and plundering of natural resources and any economic activities which are detrimental to the interests of the peoples of those Territories and deprive them of their legitimate rights over their natural resources. The Assembly recognized, however, the value of economic activities which are undertaken in accordance with the wishes of the peoples of those Territories, and their contribution to the development of such Territories.»*¹⁵

I den rettslige betenkningen fra 2002 legges det altså til grunn at mineralressursutvinning i ikke-selvstyrte områder kun er akseptabelt dersom den tar hensyn til lokalbefolkningens ønsker og interesser.

Ambassadør Corell¹⁶ har senere klargjort at det mest nærliggende utgangspunkt for den rettslige betenkningen var en analogi med utgangspunkt i FN-paktens artikkel 73, ettersom Marokko ikke er anerkjent som Vest-Saharas rettmessige administrator. For stater som ikke er rettmessige men *de facto* administratorer av ikke-selvstyrte områder, vil dette kravet om at lokalbefolkningen skal tilgodeses av ressursutnyttelsen, være å anse som et minimum:

«I came to the conclusion that the best way to form a basis for the legal opinion was to make an analysis by analogy taking as a point of departure the competence of an administering Power. Any limitation of the powers of such entity acting in good faith would certainly apply a fortiori to an entity that did not qualify as an administering Power but de facto administered the Territory.»¹⁷

4.5 MØTE MED REPRESENTANTER FOR OCP

Representanter for OCP og for det amerikanske advokatfirmaet Covington & Burling LLP møtte Etikkrådet i Oslo i august 2010. I møtet redegjorde disse for OCPs virksomhet i Vest-Sahara.

I et oppfølgende brev til Etikkrådet utdyper Covington & Burling enkelte av punktene som ble diskutert i møtet.¹⁸ I brevet ble betydningen av OCPs virksomhet for den lokale økonomien i Bou Craa understreket, blant annet ved at OCP gir arbeidsinntekt til over 2000 husstander i området. Betydningen av OCPs investeringer for områdets fremtidige økonomiske utvikling ble også fremhevet. Videre ble det fremholdt at OCPs investeringer i Bou Craa ikke på noen måte har hatt til hensikt å påvirke eller hindre utviklingen av områdets selvstyre. Avslutningsvis ble det i brevet uttrykt et ønske om at OCPs virksomhet i Bou Craa blir vurdert med utgangspunkt i selskapets egne handlinger og hvilke forhold selskapet selv kan påvirke.

4.6 TIDLIGERE SAKER

I tilrådning om utelukkelse av et selskap på grunnlag av dets virksomhet i tilknytning til Vest-Sahara, uttalte Etikkrådet i 2005 bl.a.:

«Det folkerettslige regelverk, inklusive FN-pakten og FNs Havrettskonvensjon, sier at virksomhet som involverer utnyttelse av naturressurser i okkuperte, ikke-selvstyrte eller andre ikke selvstendige områder, skal utøves i samspill med den berørte befolkning som også normalt har krav på overskuddet fra slik virksomhet. Dette henger nettopp sammen med at tilgangen til naturressurser ofte er en viktig begrunnelse for okkupasjon og voldelige konflikter. Folkerettens regelverk søker å gjøre økonomisk gevinst ved naturressursutnyttelse gjennom okkupasjon illegitimt.»¹⁹

I 2010 tilrådet Etikkrådet utelukkelse av to selskaper som kjøpte fosfat som var utvunnet i Vest-Sahara. Etikkrådet la her vekt på at selskapene hadde inngått langtidskontrakt med OCP om leveransen, og at selskapene eksplisitt hadde bestilt fosfat som var utvunnet i Vest-Sahara. Etikkrådet anså dette som grovt uetisk, ettersom det ikke kunne godtgjøres at fosfatutvinningen tilgodeså lokalbefolkningens tarv og dessuten bidro til å opprettholde en uavklart situasjon i området.

I tilrådningen fra 2010 viste Etikkrådet også til en rettslig betenkning (2009) av

Europaparlamentets juridiske rådgiver (legal service) vedrørende den daværende fiskeriavtalen mellom EU og Marokko. Betenkningen la til grunn at demografien i området har blitt vesentlig endret ved at marokkanere har tilflyttet Vest-Sahara etter Marokkos okkupasjon av området. Den slo videre fast at store deler av befolkningen, *sahrawiene*, ikke er integrert og lever under vanskelige forhold, til dels utenfor Vest-Sahara (for eksempel i Algerie).²⁰ Betenkningen påpekte at dersom fiskeriavtalen ikke ivaretok sahwarienes interesser, burde fartøyer fra EU kun fiske i ubestridt marokkansk farvann.²¹ Det ble altså her forutsatt at ressursutnyttelse i Vest-Sahara kun er akseptabelt dersom lokalbefolkningens interesser tilgodeses, og det understrekes at lokalbefolkningen her er sahwariet.

I en påfølgende korrespondanse (2011) med Finansdepartementet utdypet Etikkrådet noen momenter i tilrådingen fra 2010. Etikkrådet skrev blant annet:

«I saker hvor det uetiske forhold hos kjøper oppstår fordi selger ikke har legitim råderett over ressursene som selges, kan et vurderingstema for Etikkrådet være om avtalen mellom kjøper og selger kan sammenlignes med et bestillingstyper når kjøper med full kunnskap om forholdene knyttet til produksjonen, spesifiserer opphavet til produktet.»²²

5 Etikkrådets vurdering

5.1 INNLEDENDE BETRAKTNINGER

Situasjonen i Vest-Sahara er unik i den forstand at det ikke finnes andre ikke-selvstyrte områder som ikke har en anerkjent administrator. Det finnes ingen klare regler for utnyttelsen av mineralressurser i slike områder.

Det folkerettslige regelverk pålegger administratorer av ikke-selvstyrte områder å forvalte områdene i tråd med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Ettersom FN ikke anerkjenner Marokko som rettmessig administrator av Vest-Sahara, kan det innvendes at dette regelverket ikke kommer til anvendelse på situasjonen i Vest-Sahara, men Etikkrådet vil i sin vurdering likevel legge til grunn at marokkansk naturressursutvinning i Vest-Sahara kan være akseptabel dersom lokalbefolkningens ønsker og interesser ivaretas, slik bl.a. FNs juridiske rådgiver la til grunn i sin betenkning i 2002. Også Europaparlamentets juridiske rådgiver la dette til grunn ved sin vurdering av fiskeriavtalen mellom EU og Marokko i 2009. Etikkrådet har også i sine tidligere tilrådinge lagt dette til grunn.

Det er ikke Etikkrådets oppgave å ta stilling til lovligheten av Marokkos mineralressursutvinning i Vest-Sahara eller øvrige rettslige spørsmål som denne saken kan reise. Etikkrådet tar kun stilling til om det kan anses som grovt uetisk av selskaper å kjøpe fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara av et statlig marokkansk selskap, dersom selskapene ved kjøpsavtalen har spesifisert fosfatets opprinnelsessted til de marokkansk-kontrollerte områdene i Vest-Sahara. For å fastslå dette er det flere forhold som må vurderes. I første omgang må Etikkrådet ta stilling til om OCPs fosfatutvinning i Vest-Sahara er å anse som grovt uetisk. Derneft må det gjøres en vurdering av graden av medvirkning til OCPs eventuelle normbrudd hos selskaper som kjøper fosfatet utvunnet av OCP i Vest-Sahara.

5.2 FOSFATUTVINNINGENS BETYDNING FOR MAROKKOS TILSTEDEVÆRELSE I VEST-SAHARA

Fosfatutvinningen i Vest-Sahara utgjør en begrenset del (under 10 prosent) av Marokkos samlede fosfatutvinning. Det er vanskelig å fastslå i hvor stor grad lønnsomheten av virksomheten påvirker Marokkos tilstedeværelse i området. Generelt vil Etikkrådet anta at grunnlaget for en stats suverenitetshevdelse over et territorium styrkes ved tilstedeværelse i form av blant annet næringsvirksomhet. Det statlige marokkanske selskapet OCPs virksomhet i Vest-Sahara utgjør en form for tilstedeværelse som kan bygge opp under Marokkos krav på området. Betydningen av Marokkos fosfatutvinning i Vest-Sahara som et bidrag til suverenitetshevdelse kan derfor være viktigere enn virksomhetens økonomiske omfang i utgangspunktet skulle tilsi.

5.3 HENSYNET TIL VEST-SAHARAS LOKALBEFOLKNING

Ettersom Etikkrådet legger til grunn at marokkansk mineralressursutvinning i Vest-Sahara er grovt uetisk dersom virksomheten ikke kommer lokalbefolkningen til gode, må rådet vurdere i hvilken utstrekning lokalbefolkningen faktisk tilgodeses av utvinningen. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er *hvem* som skal anses som lokalbefolkningen i området.

Den rettslige betenkningen fra FNs juridiske rådgiver (2002) slår fast at lokalbefolkningens ønsker og interesser skal ivaretas ved naturressursutvinning i Vest-Sahara, men diskuterer ikke eksplisitt hvem denne lokalbefolkningen er. Den rettslige betenkningen fra Europaparlamentets juridiske rådgiver vedrørende fiskeriatvanten mellom EU og Marokko, slår imidlertid fast at lokalbefolkningen som skal ivaretas, er sahwawiene, selv om mange av disse er fordrevet og bor utenfor Marokko. Betenkningen gir imidlertid ingen beskrivelse av hvordan disse skal kunne tilgodeses.

5.4 VURDERING AV NORMBRUDD HOS OCP

For Etikkrådet er det problematiske ved OCPs fosfatutvinning i Vest-Sahara ikke knyttet til selskapets adferd overfor egne ansatte eller i lokalsamfunnet hvor det opererer. Etikkrådet legger heller ikke til grunn at OCPs virksomhet i seg selv har ført til fordrivning av lokalbefolkningen, eller at en slik fordrivning har funnet sted for å legge forholdene til rette for selskapets virksomhet. Hovedspørsmålet i denne saken er hvorvidt det statlige marokkanske selskapet OCP driver mineralressursutvinning i et område som Marokko ikke har suveren råderett over, uten at lokalbefolkningens ønsker og interesser i tilstrekkelig grad tilgodeses.

Når det gjelder den opprinnelige lokalbefolkningen i Vest-Sahara, er denne i stor grad fordrevet fra området og lever under svært vanskelige forhold i flyktningleirer i Algerie. Disse kan ikke sies å ha noen fordeler av økonomisk virksomhet som pågår i Vest-Sahara.

OCP har tidligere fremholdt overfor Etikkrådet at dets virksomhet tjener lokalsamfunnet det opererer i, og viser til at noen av OCPs ansatte i Vest-Sahara er sahwawier. Dette forholdet kan etter Etikkrådets syn ikke anses å være tilstrekkelig til å tilfredsstille kravet om at ressursutnyttelse i ikke-selvstyrte områder skal skje i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Dette dreier seg om utvinning av en begrenset forekomst av en ikke-fornybar mineralressurs. At enkelte sahwawier har arbeid hos OCP,

oppveier ikke for at området tømmes for naturressurser og at dette ikke kommer en stor del av den saharaviske befolkningen til gode.

Etikkrådet finner derfor at OCPs virksomhet i Vest-Sahara må anses som grovt uetisk.

5.5 VURDERING AV SELSKAPETS MEDVIRKNING TIL OCPs NORMBRUDD

Innophos har ikke besvart Etikkrådets henvendelser i 2010 og 2014 med spørsmål om hvorvidt det kjøper fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara av OCP. Selskapet opplyser i sin årsmelding for 2013 at det før 2010 kun kjøpte fosfat fra OCP til sitt anlegg i Coatzacoalcos, Mexico. Selskapet opplyser videre at det nå hovedsakelig bruker to leverandører til dette anlegget, men opplyser ikke hvilke dette er eller hvor fosfatet kommer fra.

Kartleggingen av skipsanløp i 2013 viser at i hvert fall noe av fosfatet som leveres til Innophos, er utvunnet av OCP i Vest-Sahara. Etikkrådet antar på bakgrunn av dette at selskapet etter alt å dømme har en langsiktig avtale med OCP om leveranse av fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara, og at det er spesifisert i kjøpsavtalen med OCP at fosfatet skal komme fra Bou Craa i Vest-Sahara.

I tilsvarende tidligere saker har Etikkrådet også vurdert flere forhold, herunder selskapets kunnskap om og spesifisering av fosfatets opprinnelse, fosfatets utbytbarhet og selskapets kontraktmessige forbindelse med OCP. Ettersom selskapet ikke besvarer Etikkrådets henvendelser, kan ikke Etikkrådet vurdere disse forholdene mer inngående.

Uansett er det slik at selskapers kjøp av fosfat fra Vest-Sahara i realiteten understøtter Marokkos tilstedeværelse i området fordi fosfatet selges av det statlige marokkanske selskapet OCP, slik at inntektene fra virksomheten i stor grad må antas å tilfalle til den marokkanske stat. OCPs utvinning av fosfatressursene i Vest-Sahara, slik den i dag foregår, utgjør et grovt normbrudd, ikke bare fordi lokalbefolkningen ikke tilgodeses, men også fordi det er med på å opprettholde en uavklart folkerettslig situasjon og dermed Marokkos tilstedeværelse og naturressursutvinning i et område som Marokko ikke har legitim råderett over. Det foreligger etter Etikkrådets syn et konkret, gjensidig nytteforhold mellom OCPs normbrudd og selskapers kjøp av fosfat fra Vest-Sahara.

At Innophos over flere år har kjøpt fosfat fra OCP som er utvunnet i Vest-Sahara, knytter selskapet tettere til OCP enn tilfeldige kjøpere av fosfat og styrker i seg selv selskapets grad av medvirkning til OCPs normbrudd. Samtidig øker den langvarige forretningsforbindelsen og selskapets manglende informasjon om forholdet risikoen for medvirkning til fremtidige normbrudd.

Basert på det overstående konkluderer Etikkrådet med at selskapet Innophos Holdings Inc. bør utelukkes fra SPU.

6 Tilrådning

Etikkrådet tilråder å utelukke selskapet Innophos Holdings Inc. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Ola Mestad Leder (sign.)	Dag Olav Hessen (sign.)	Ylva Lindberg (sign.)	Marianne Olsson (sign.)	Bente Rathe (sign.)
--------------------------------	----------------------------	--------------------------	----------------------------	------------------------

Noter

- Selskapet har Issuer Id: 10938508.
- <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- Etikkrådets tilrådning (2010) og etterfølgende korrespondanse med Finansdepartementet: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/andre-grove-brudd-pa-grunnleggende-etisk/tilradning-15-november-2010-om-utelukkel.html?id=665562>.
- FNs Sikkerhetsråds resolusjon 2152 (2014), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2152%282014%29.
- UN World Statistics Yearbook 2011, <http://unstats.un.org/>.
- De fleste kunstgjødsler inneholder en blanding av nitrogen (N), fosfor (P) og kalium (K). Disse betegnes som NPK-gjødsel eller fullgjødsel, engelsk: «NPK fertilizer» eller «compound fertilizer».
- US Department of the Interior – US Geological Survey: Phosphate Rock Statistical Compendium (2000).
- US Department of the Interior – US Geological Survey: Mineral Commodity Summaries, February 2014.
- US Department of the Interior – US Geological Survey: 2010 Minerals Yearbook – Morocco and Western Sahara. (Publisert august 2012.)
- Bou Craa (alternativt skrivemåter: Boucraa, Bu Craa, Boukra), beliggenhet 26° 19' 22" N, 12° 50' 59" W, er OCPs eneste fosfatgruve i Vest-Sahara.
- Selskapets hjemmeside: <http://www.ocpgroup.ma/>.
- OCP Annual Report 2012, s.17: <http://www.ocpgroup.ma/sites/default/files/alldocs/OCP-Annual-Report-2012.pdf>.
- Innophos Holdings Annual Report 2013 (10K): <http://ir.innophos.com/secfiling.cfm?filingID=1364099-14-6>.
- «Ocean Prince» forlot El Aaun 14.09.2012 og ankom Coatzacoalcos 18.09.2012, «Sunrise Sky» forlot El Aaun 05.04.2013 og ankom Coatzacoalcos 19.05.2013 «Coral Queen» forlot El Aaun 24.07.2013 og ankom Coatzacoalcos 07.08.2013, «Maritime Prosperity» forlot El Aaun 21.09.2013 og ankom Coatzacoalcos 07.10.2013, «Liberty Grace» forlot El Aaun 02.12.2013 og ankom Coatzacoalcos 16.12.2013. Alle skipene var lastet med fosfat fra Bou Craa som ble levert til Innophos. *WSRW Report, juni 2014: Morocco's exports of phosphates from occupied Western Sahara, 2012 & 2013.*
- Brev fra FN's juridiske kontor til Sikkerhetsrådet (S/2002/161).
- Ambassadør Corell gikk av fra sin stilling i FN i 2004 og uttalte seg i 2008 som privatperson.
- Ambassadør Hans Corell, *Conference on Multilateralism and International Law with Western Sahara as a Case Study*, December 5, 2008, side 7, se <http://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20081205pretoriawesternsahara1.pdf>
- Brev fra Covington & Burling LLP til Etikkrådet, datert 13. september 2010
- Etikkrådet, 12. april 2005: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/andre-grove-brudd-pa-grunnleggende-etisk/tilradning-om-uttrekk-av-kerr-mcgee.html?id=425309>.
- European Parliament's Legal Service, Legal Opinion, 13. juli 2009, pkt 29: «*In this framework the Legal Service considers that it is appropriate to recall a few elements that seem undisputed: [...] b) Following Morocco's occupation, the demography of the region has been substantially modified due to the fact that Moroccan people have been settling in the region. On the other side, the Saharawi population is reported to be not integrated and to live in precarious conditions in camps, even outside the territory of Western Sahara (for instance the Tindouf camp in Algeria). The situation concerning the respect of the human rights of the Saharawi population (including freedom of movement) has been the subject of concern, in particular by the European Parliament.*»
- Ibid, pkt 37: «*In the event that it could not be demonstrated that the FPA was implemented in conformity with the principles of international law concerning the rights of the Saharawi people over their natural resources, principles which the Community is bound to respect, the Community should refrain from allowing vessels to fish in the waters off Western Sahara by requesting fishing licences only for fishing zones that are situated in the waters off Morocco.*» («FPA» står for Fisheries Partnership Agreement).
- Etikkrådet, 15. november 2010, og påfølgende korrespondanse: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/andre-grove-brudd-pa-grunnleggende-etisk/tilradning-15-november-2010-om-utelukkel.html?id=665562>.

Til Finansdepartementet

9. oktober 2014

Etikkrådets årlige rapport til Finansdepartementet om Alstom SA

Som følge av Etikkrådets tilrådning om å utelukke Alstom SA 1. desember 2010, besluttet Finansdepartementet 6. desember 2011 å sette selskapet til observasjon for inntil fire år. Etikkrådet er pålagt å holde Alstom under særskilt observasjon i denne perioden og skal følge med på hvordan selskapet arbeider med og utvikler sitt system for korrupsjonsbekjempelse. Rådet skal også observere hvordan selskapet håndterer etterforskning av korrupsjonshendelser som ligger tilbake i tid og følge med på om det dukker opp påstander om nye tilfeller av korrupsjon. Rådet skal årlig avgi rapport til Finansdepartementet om status for observasjonen.

I april 2014 møtte Etikkrådet Alstom for å drøfte rådets observasjon av selskapet og selskapets arbeid for å hindre korrupsjon. Selskapet har også fått anledning til å gi merknader til et utkast til denne rapporten.

Dette er rådets tredje årlige rapport om saken til Finansdepartementet.

Sentrale hendelser siden den årlige rapporten ble avgitt i juni 2013

I rapportene avgitt i juni 2012 og 2013 informerte Etikkrådet om pågående korrupsjonsetterforskninger i Storbritannia, USA, Brasil, Latvia, Polen, Malaysia og Slovenia. Etter det Etikkrådet forstår, er det av disse kun den britiske etterforskningen som foreløpig er avsluttet, samt deler av etterforskningen i USA. Alstom er nå også under etterforskning i Frankrike.

Den 24. juli 2014 kunngjorde Serious Fraud Office, UK, at den britiske etterforskningen av Alstom er avsluttet. Resultatet av etterforskningen er at Alstom Network UK Ltd., tidligere kalt Alstom International Ltd, et datterselskap av Alstom i UK, tiltales for korrupsjon. Etter tiltalen skal enkeltpersoner på vegne av selskapet ha betalt bestikkelse som lyder på totalt 8,5 millioner USD mellom 1. juni 2000 og 30. november 2006. Bestikkelsene relaterer seg til store, offentlige transportprosjekter i India, Polen og Tunisia. Den første høringen i saken fant sted 9. september 2014 i Westminster Magistrates' Court.¹ Serious Fraud Office har også indikert overfor Alstom at det i oktober 2014 vil bli tatt ut tiltale mot Alstom Power Ltd. grunnet korrupsjonsanklager i Litauen. Alstom erkjenner ikke ansvar for noen av disse anklagene.²

I observasjonsbrevet av juni 2013 informerte Etikkrådet om at amerikanske myndigheter har offentliggjort tiltaler mot flere nåværende og tidligere ansatte i et amerikansk datterselskap av Alstom. Totalt fire personer skal være tiltalt. Tre ledere i Alstoms datterselskap i Connecticut har nå erkjent å ha betalt bestikkelse på vegne av selskapet i forbindelse med en kontrakt på 118 millioner USD på Sumatra. Kontrakten gjaldt et samarbeidsprosjekt mellom Alstom og det japanske Marubeni Corp. i 2007, det såkalte

Taharan-prosjektet. Medio mars 2014 erkjente også Marubeni skyld for at enkeltpersoner på vegne av selskapet betalte bestikklser for å vinne dette anbudet. Selskapet ble ilagt en foretaksstraff på 88 millioner USD.³ Den fjerde personen i Alstom som er tilknyttet Taharan-prosjektet og som er anklaget for korrupsjon, venter straffesak i USA.⁴ Alstom erkjenner ikke skyld for korrupsjonsanklagene i Sumatra.

Ifølge en presseartikkel datert 27. mars 2014 skal rettsdokumenter i forbindelse med saken mot de tidligere ansatte i Alstoms Connecticut-kontor vise at det under etterforskningen av Taharan-saken i USA ble avdekket at en tidligere leder i Alstom forsøkte å bestikke offentlige tjenestemenn i Indonesia, India og Kina for at selskapet skulle bli tildelt offentlige kontrakter.⁵ Alstom har uttalt at selskapet ikke er kjent med disse anklagene.⁶ Hva gjelder korrupsjonsanklager i Indonesia, svarer Alstom at de er kjent med at indonesiske myndigheter etterforsker de samme handlingene som er etterforsket av amerikanske myndigheter.⁷

Ifølge en presseartikkel skal guvernøren i Sao Paulo den 22. januar 2014 ha anmodet om at det iverksettes etterforskning av Alstom grunnet korrupsjonsanklager. Dette skjedde i forlengelsen av at en tidligere leder i Alstom i en fransk rettsal skal ha forklart at Alstom i 1998 betalte bestikklser til brasilianske offentlige tjenestemenn i form av kommisjoner tilsvarende 15 prosent av en kontrakt på 45,7 millioner USD. Ifølge *Estado de Sao Paulo* skal enkelte ledere i Alstom være blant 10 personer som nå risikerer straffesak i forbindelse med hendelsene. Anklagene går ut på at selskapet skal ha brukt tre skallselskaper i Uruguay for å kanalisere bestikklser til brasilianske myndighetspersoner.⁸ Alstom har imidlertid benektet enhver befatning med disse anklagene under henvisning til at etterforskningen i Brasil ikke gjelder korrupsjon, men mistanke om andre former for økonomisk kriminalitet.⁹

I sin kommunikasjon med Etikkrådet informerte Alstom om at selskapet skal være under etterforskning i Polen og i Frankrike, men at det foreløpig ikke har blitt tatt ut noen tiltale.¹⁰

Etikkrådet har ikke mottatt ytterligere informasjon om etterforskningen i Malaysia.

I sin rapport til Finansdepartementet av 2013 informerte Etikkrådet videre om et forlik som Alstom inngikk med Verdensbanken i februar 2012.¹¹ På grunn av ureglementerte utbetalinger i forbindelse med et vannkraftverk i Zambia i 2002, ble Alstom Hydro France og Alstom Network Schweiz AG utelukket fra å delta i prosjekter finansiert av Verdensbanken, Den asiatiske utviklingsbanken, Den europeiske banken for gjenoppbygging og utvikling og Den interamerikanske utviklingsbanken for en periode på 3 år. Utelukkelsen kunne ha blitt redusert til 21 måneder forutsatt at selskapet overholdt betingelsene i forlikavtalen. Morselskapet Alstom SA ble ikke utelukket under forutsetning av at selskapet i løpet av treårsperioden innfører et etterlevelsessystem som er akseptabelt for Verdensbanken.¹² Alstom har overfor Etikkrådet understreket at det fortsatt samarbeider med Verdensbanken, blant annet ved at et eksternt advokatkontor på vegne av Verdensbanken vurderer Alstoms tiltak for å styrke sitt etterlevelsessystem og kommer med forslag til endringer i systemet.¹³

Alstoms anti-korrupsjonsarbeid siden 2013

I rådets tilrådning og i senere observasjonsbrev ble Alstoms etterlevelsessystem tillagt vesentlig vekt. Hensikten med et selskaps etterlevelsessystem er å forhindre, oppdage og

sanksjonere brudd på lover og regler. Et slikt system kan si noe om risikoen for framtidig korrupsjon.

Siden 2010 har Alstom gjort en rekke endringer for å forbedre sine interne etterlevelsessystemer og prosedyrer for korrupsjonsforebygging i hele virksomheten. Samtlige forslag til forbedring som ble påpekt av den uavhengige monitoren i prosessen med Verdensbanken, er ifølge selskapet implementert.¹⁴ Høsten 2013 etablerte Alstom også en ekstern varslingskanal hvor hvem som helst kan inngi anonyme varslinger om korrupsjon og andre regelbrudd. Det amerikanske selskapet Navex Global mottar varslingene for Alstom.

Selskapet opplyser at det bruker store ressurser på etterlevelse og antikorrupsjonsarbeid. Selskapet mener selv at de viktigste tiltakene som er gjort for korrupsjonsforebygging i virksomheten det siste året, er at det siden januar 2014 ikke lenger brukes konsulenter på såkalte «suksesshonorarer», at samtlige pengeoverføringer går gjennom hovedkontoret i Paris og revideres nøye, og at ledelsen er helt tydelig på at korrupsjon ikke aksepteres. Videre viser selskapet til at samarbeidet med Verdensbanken, som er pågående, har vært vellykket.

General Electric's tilbud om oppkjøp av deler av virksomheten i Alstom

I juni ble Etikkrådet informert om at General Electric har inngitt tilbud om oppkjøp og sammenslåing med Alstom. Tilbudet omfatter de tre sektorene i Alstom *Thermal Power*, *Renewable Energy* og *Grid*. Styret har besluttet å anbefale tilbudet, men noen endelig avtale er ikke inngått. Ifølge Alstom vil en endelig avtale komme på plass i 2015. Frem til fusjonen vil Alstom fortsette sin virksomhet som i dag.¹⁵

Rådets vurdering

De bransjene der Alstom har sin kjernevirksomhet, har høy risiko for korrupsjon. Dette synliggjøres gjennom korrupsjonsanklagene som har blitt rettet mot selskapet i internasjonal presse, og som også har ledet til formell etterforskning. Flere av selskapets tidligere ansatte er tiltalt for korrupsjon i USA, og selskapet som sådan er tiltalt for korrupsjon i England. Flere korrupsjonsanklager etterforskes fortsatt.

Alstom har over de siste årene iverksatt en rekke tiltak for å etablere solide rutiner for korrupsjonsforebygging. Alstom samarbeider også fortsatt med Verdensbanken om utviklingen av interne etterlevelsessystemer. Dette sender signaler om at det arbeider aktivt for å forebygge korrupsjon i virksomheten, hvilket reduserer den fremtidige risikoen for regelbrudd. Det er imidlertid viktig at selskapet fortsetter å prioritere antikorrupsjonsarbeidet, at rutinen tas i bruk, og at de stadig overvåkes og forbedres.

Selskapet som sådan, enkelte av dets ansatte og noen av dets konsulenter etterforskes fortsatt for mistanke om korrupsjon. Siden forrige rapport til departementet har det

fremkommet informasjon i pressen om nye etterforskninger for tilfeller av korrupsjon. Dette gjelder korrupsjonsanklager i Indonesia, Kina, India, og Brasil. Selskapet har selv gitt informasjon om at det er iverksatt etterforskning i Frankrike. Det er imidlertid uklart hva samtlige anklager bygger på, og når de eventuelt vil være ferdig etterforsket. Det vises også til at Alstom ikke erkjenner ansvar for noen av anklagene, og at mange av anklagene er fremsatt i pressen uten at det har lyktes Etikkrådet å innhente ytterligere informasjon om dem.

Etikkrådet vil fortsette observasjonen av Alstoms anti-korrupsjonsarbeid blant annet gjennom dialog med selskapet. Etikkrådet vil også fortsette å holde kontakt med andre kilder og følge med på den pågående saken i England, samt om det skulle fremkomme informasjon om nye tilfeller av grov korrupsjon i selskapet. Etikkrådet vil også følge med på hvordan antikorrupsjonsprosedyrene blir implementert i alle deler av virksomheten, og hvordan de blir overvåket og evaluert.

Med hilsen,



Ola Mestad
Rådsleder

Noter

- 1 Se <http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2014/criminal-charges-against-alstom-in-the-uk.aspx> (18. august 2014).
- 2 E-post og brev fra Alstom til Etikkrådet, 10. september 2014.
- 3 Se pressemelding av 19. mars 2014, US Department of Justice, <http://www.justice.gov/opa/pr/2014/March/14-crm-290.html> (18. august 2014), <http://www.justice.gov/opa/pr/2013/April/13-crm-434.html>, (18. august 2014), og om avtalen om påtaleunntatelse mellom US Department of Justice og Marubeni, se <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/cases/marubeni-corp/marubeni-corp-plea-agreement.pdf> (18. august 2014).
- 4 Se <http://www.fcpablog.com/blog/2014/7/17/third-alstom-exec-pleads-guilty-for-indonesia-bribes.html> (18. august 2014).
- 5 Se <http://www.bloomberg.com/news/2014-03-27/alstom-said-to-face-wider-bribery-probe-and-record-fine.html> (18. august 2014), og <http://www.reuters.com/article/2014/03/27/us-alstom-investigation-idUSBRE-A2Q1NX20140327>, (18. august 2014).
- 6 Møte mellom Alstom og Etikkrådet, 30. april 2014, og e-post fra Alstom til Etikkrådet 10. september 2014.
- 7 E-post og brev fra Alstom til Etikkrådet, 10. september 2014.
- 8 <https://au.finance.yahoo.com/news/french-firm-alstom-brazil-corruption-133324579.html>.
- 9 Møte mellom Etikkrådet og Alstom 30. april 2014, samt e-post og brev til Etikkrådet 30. september 2014.
- 10 E-post og brev fra Alstom til Etikkrådet, 10. september 2014.
- 11 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23123315~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html%20http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23123315~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.
- 12 <http://web.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984&querycontentMDK=64069700&theSitePK=84266#cross>.
- 13 Møte mellom Etikkrådet og Alstom 30. april 2014.
- 14 Møte mellom Etikkrådet og Alstom 30. april 2014.
- 15 E-post og brev fra Alstom til Etikkrådet, 10. september 2014.

Til Finansdepartementet

10. oktober 2014

Tilråkning om utelukkelse av China Railway Group Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	189
2 Innledning	190
2.1 Hva rådet har tatt stilling til	190
2.2 Kilder	191
3 Bakgrunn	192
3.1 Om CRG	192
4 Korrupsjonsanklager	192
4.1 CRG involvert i en av de største korrupsjonssakene i Kina	192
4.2 Øvrige korrupsjonsanklager med tilknytning til CRG	194
4.3 Anklager om mottak av bestiktelser	194
5 Kinesiske og internasjonale standarder for korrupsjonsforebygging	194
6 Informasjon fra CRG	196
6.1 CRGs etterlevelsesystemer	196
6.2 Etikkrådets kommunikasjon med CRG	197
7 Etikkrådets vurdering	197
8 Tilråkning	200

1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke China Railway Group Ltd.¹ (CRG) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet er ansvarlig for grov korrupsjon. Ved utgangen av 2013 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 306 mill., tilsvarende en eierandel på 0,47 prosent av aksjene i selskapet.

CRG er et av de største selskapene innenfor bygg- og anleggsbransjen i Kina. Det har omfattende virksomhet nasjonalt og hadde i 2013 også virksomhet i 68 land utenom Kina. Selskapet har stått for utbyggingen av en rekke store prosjekter innen jernbane, vei og eiendom.

Ifølge informasjon Etikkrådet har innhentet, herunder om rettsavgjørelser og interne disiplinærprosesser i Kommunistpartiet omtalt i kinesisk presse, foreligger det høy grad av sannsynlighet for at CRG har vært involvert i grov korrupsjon. CRG og et datterselskap skal ha betalt bestikkelser til offentlige tjenestemenn for tildeling av kontrakter for bygging av jernbaner og boligprosjekter. Dette gjenspeiles i to kinesiske rettsavgjørelser som gjelder mottakerne av bestikkelsene. I tillegg skal morselskapet ha bestukket den tidligere jernbaneministeren i Kina for å sikre CRG store kontrakter. Jernbaneministeren ble i juni 2013 domfelt i Kina fordi han i en årrekke mottok bestikkelser for å tildele kontrakter til enkelte selskaper. Etikkrådet legger rådet til grunn at CRG visste om bestikkelsene fra morselskapet. Dette underbygges blant annet gjennom de nære båndene mellom morselskapet og CRG. Rapporter i kinesisk presse viser også til at morselskapet er ett av selskapene som har blitt gransket og sanksjonert internt i Kommunistpartiet for å ha betalt bestikkelser.

Etikkrådet har skrevet til CRG og bedt om selskapets kommentarer til anklagene, samt om en redegjørelse for hvordan selskapet arbeider for å forebygge fremtidige regelbrudd. Rådet har også bedt om et møte med selskapet i forbindelse med at det gjennomførte møter med andre selskaper i Beijing. CRG har bekreftet å ha mottatt henvendelsene, men har ikke svart på noen av dem. Rådet har heller ikke annen informasjon om hvordan selskapet har forholdt seg til anklagene.

CRG opererer i land og sektorer som er kjent for stor korrupsjonsrisiko. Bygg- og anleggsbransjen hvor store offentlige kontrakter er vanlig, eksponerer selskapet for betydelig korrupsjonsrisiko. Dette stiller etter rådets oppfatning særlige krav til et selskap for å ha på plass solide systemer og tiltak som kan forhindre korrupsjon.

Basert på tilgjengelig informasjon kan ikke rådet se at CRGs interne tiltak for å forebygge fremtidige regelbrudd tilfredsstillende slike krav. Systemene, slik de fremstår, virker mangelfulle blant annet fordi det er uklart hvilke deler av virksomheten som er omfattet av en internkontroll for å avdekke misligheter. Videre synes det utilstrekkelig når flere sentrale tiltak bare retter seg mot ledere og ikke mot alle ansatte, og det er uklart hvilke konsekvenser det får for ansatte som opptrer i strid med lover og interne retningslinjer. CRG har heller ikke etablert en varslingsmekanisme som gjør det mulig for alle ansatte å varsle om korrupsjonshendelser anonymt og uten risiko for påfølgende sanksjoner. Andre kinesiske selskaper i samme bransje synes å legge større vekt på gode etterlevelses-systemer.

Selskapets ledelse er i stor grad også den samme nå som da korrupsjonshandlingene fant sted. Flere personer i styret og i konsernledelsen har hatt lederposisjoner i CRG siden 2007, og flere av dem har også hatt topplederstillinger i morselskapet mens korrupsjonshandlingene skal ha pågått.

Rådet legger videre til grunn at de omfattende antikorrupsjonstiltakene i Kina den siste tiden vil kunne spille en viktig rolle for korrupsjonsforebygging i kinesiske selskaper. Når det i denne tilrådingen likevel konkluderes med at det foreligger en uakseptabel fremtidig risiko for korrupsjon i CRG, skyldes dette at rådet legger mer vekt på hvordan selskapet har respondert på de korrupsjonshandlingene som er blitt avdekket i selskapet, og hvilke tiltak selskapet har gjennomført for å forhindre fremtidig korrupsjon.

Basert på den informasjonen som er tilgjengelig, finner rådet at det foreligger stor grad av sannsynlighet for at CRG har vært involvert i grov korrupsjon, og at selskapet ikke oppfyller nasjonale eller internasjonale standarder til etterlevelse og korrupsjonsforebygging. Rådet tilrår derfor å utelukke CRG fra SPUs investeringsunivers.

2 Innledning

I 2012 foretok Etikkrådet en land- og sektorstudie hvor formålet var å identifisere selskaper i SPUs portefølje med særlig korrupsjonsrisiko. Studien er basert på internasjonale korrupsjonsindekser, herunder Transparency Internationals (TI) *Bribe Payer Index*,² TIs *Global Perception Index*³ og Verdensbankens *Worldwide Governance Indicators*.⁴ Funnene dannet utgangspunkt for nærmere undersøkelser. Ifølge *Bribe Payer Index*, som rangerer 28 ledende eksportland etter sannsynligheten for at deres selskaper inngår i korrupt virksomhet i utlandet, kommer Russland og Kina dårligst ut etterfulgt av Indonesia og Mexico. Bygg- og anleggsbransjen er videre ansett som den mest korrupsjonsutsatte sektoren. De samme landene kommer også dårlig ut på *Global Perception Index* og *Worldwide Governance Indicators*.

På bakgrunn av sektorstudien identifiserte Etikkrådet samtlige selskaper i porteføljen med virksomhet i bygg- og anleggsbransjen som er registrert i Kina, Russland, Indonesia og Mexico, samt alle selskaper i SPUs portefølje med virksomhet i samme sektor og land, totalt 365 selskaper. Et begrenset antall selskaper, herunder CRG, ble undersøkt nærmere med utgangspunkt i konkrete anklager om korrupsjon.

Ved utgangen av 2013 eide SPU aksjer i CRG til en verdi av NOK 306 000 000, tilsvarende en eierandel på 0,47 prosent av aksjene i selskapet.⁵

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Korrupsjonsanklagene mot CRG og datterselskapet gjelder bestikkelser av offentlige tjenestemenn for tildelingen av byggekontrakter i Kina. Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at CRG er ansvarlig for grov korrupsjon etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd bokstav d).⁶

Rådet har tidligere lagt følgende definisjon til grunn for sine vurderinger av begrepet grov korrupsjon:⁷

Grov korrupsjon foreligger dersom et selskap gjennom sine representanter,

- α) gir eller tilbyr en fordel – eller forsøker å gjøre det – for utilbørlig å påvirke:*
 - i) en offentlig ansatt tjenestemann i utøvelsen av offentlige plikter eller i avgjørelser som kan tilføre selskapet en fordel, eller*
 - ii) en person i privat sektor som tar avgjørelser eller har innflytelse på avgjørelser som kan tilføre selskapet en fordel*
- og*
- β) korrupsjonshandlingene som er nevnt i bokstav a, utføres på en systematisk eller omfattende måte.*

Rådet har først vurdert om CRG med høy grad av sannsynlighet har begått handlinger som utgjør grov korrupsjon etter definisjonen ovenfor. Deretter har rådet vurdert om det foreligger en uakseptabel risiko for at bruken av grov korrupsjon kommer til å fortsette. Begge disse vilkårene må være oppfylt for at rådet skal tilråde utelukkelse av et selskap under korrupsjonskriteriet.

I den samlede vurderingen har rådet lagt vekt på selskapets tidligere involvering i korrupsjonshendelser, omfanget av korrupsjonen, og selskapets reaksjoner på korrupsjonsanklagene. Videre har selskapets interne etterlevelsessystemer blitt vektlagt.⁸ Hensikten med et selskaps etterlevelsessystem er å forhindre, oppdage og sanksjonere brudd på interne og eksterne lover og regler. Det interne etterlevelsessystemet kan derfor si noe om risikoen for at regelstridige handlinger vil fortsette i fremtiden. Dette inngår som ett av flere elementer i vurderingen av om det foreligger fremtidig risiko for fortsatt korrupsjon. I denne saken har rådet også lagt vekt på risikomomenter som hvilke land og bransjer selskapet opererer i.

2.2 KILDER

Sammenlignet med tidligere saker hvor Etikkrådet har anbefalt utelukkelse av selskaper som er ansvarlig for grov korrupsjon, er det mindre offentlig tilgjengelig informasjon i denne saken.

Informasjonen som er innhentet, stammer fra kinesisk og internasjonal presse, samt fra selskapets årsrapport og nettside.⁹ Det som finnes av offentlig tilgjengelig informasjon, er gjerne nokså generell omtale av korrupsjonssakene. Rådet har derfor fått gjennomført to omfattende granskninger av anklager som er fremkommet i pressen. Det er også innhentet informasjon fra personer som har hatt direkte tilgang til straffesaker og de disiplinære sanksjonsprosessene som Kommunistpartiet har gjennomført overfor morselskapet.

Vurderingen av selskapets etterlevelsessystemer er basert på informasjon som er publisert på CRGs egne hjemmesider, og som er fremkommet i rådets egne granskninger. Rådet har også konsultert andre kilder i Kina, Tyskland og England for å få informasjon om konkrete saker, og for å få generell informasjon om arbeidet med antikorrupsjon i bygg- og anleggssektoren og statseide selskaper i Kina.¹⁰

Rådet har flere ganger bedt CRG om informasjon, blant annet om hvorvidt den informasjonen Etikkrådet har om selskapets involvering i korrupsjon i Kina er korrekt, samt

hvilke tiltak som eventuelt er iverksatt for å forhindre fremtidige regelbrudd. Rådet har også bedt om et møte med CRG, men dette har ikke kommet i stand.

3 Bakgrunn

3.1 OM CRG

CRG er et datterselskap av statseide China Railway Engineering Corporation (CREC).¹¹ Det ble etablert i 2007 og er i dag børsnotert i Shanghai og Hong Kong.¹² Som ett av de største selskapene i bygg- og anleggssektoren i Kina, er hoveddelen av virksomheten innenfor bygging av jernbane og motorvei. Selskapet driver også eiendomsutvikling, konsulentvirksomhet og gruvevirksomhet i enkelte afrikanske land. I 2013 rapporterte selskapet en total omsetning tilsvarende 540 milliarder NOK, og av dette kom 456 milliarder fra infrastrukturprosjekter.¹³

Hoveddelen av virksomheten utøves i Kina, men selskapet rapporterte i 2013 også å ha virksomhet i 68 andre land.¹⁴ I desember 2013 hadde selskapet nærmere 290 000 ansatte. CRG har 46 datterselskaper.

4 Korrupsjonsanklager

4.1 CRG INVOLVERT I EN AV DE STØRSTE KORRUPSJONSSAKENE I KINA

I juli 2011 skjedde en katastrofal ulykke med høyhastighetstogene i Wenzhou. 40 mennesker døde i et sammenstøt mellom to tog. Granskningen av ulykken avdekket det som i 2013 ble omtalt som den største korrupsjonssaken i Kina. Sentralt i saken sto tre personer med nære bånd til hverandre som ble straffeforfulgt for korrupsjon. Dette gjelder Luo Jinbao, tidligere styreleder i China Railway Container Transport og China Railway Tielong Container Logistics Co., Liu Zhijun, Kinas jernbaneminister fra 2003 til 2011, og Ding Shumiao, agent for selskapene. CRG skal være involvert i alle sakene.

Luo Jinbao ble i 2012 anklaget for korrupsjon ved at han skulle ha mottatt pengebeløp tilsvarende omtrent 47 millioner NOK fra flere selskaper i årene 2005-2010, herunder CRG og datterselskapet China CREC Railway Electrification Bureau Group. Korrupsjonshandlingene relaterer seg til tildeling av jernbanekontrakter i de kinesiske provinsene Xinjiang og Indre Mongolia.¹⁵ Rettssaken skal være avsluttet, men det finnes ikke offentlig tilgjengelig informasjon om utfallet.

Den største saken som ble rullet opp, gjaldt Liu Zhijun. Den 8. juni 2013 ble han domfelt for å ha mottatt tilsvarende 64 millioner NOK i bestikklser mot at han tildelte jernbanekontrakter til bestemte selskaper. Under hovedforhandlingen ved No. 2 Beijing Intermediate People's Court erkjente Liu straffeskyld.¹⁶ Han ble kort tid etter dømt til døden for korrupsjon og maktmisbruk. Dommen ble senere omgjort til livsvarig fengsel.

Liu var den drivende kraften bak moderniseringen av Kinas jernbanesystem. I femårsperioden 2005-2010 forvaltet han et budsjett tilsvarende 1900 milliarder NOK. Til

sammenligning lød budsjettet for årene 1992-1998 på 18,3 milliarder NOK, og 29,4 milliarder NOK for årene 1998-2003.¹⁷ I 2005 ble det innført krav til offentlige anbudsprosesser i jernbanesektoren. Det antas at dette, sammen med den voldsomme økningen i budsjettene, kan ha dannet grobunn for en utbredt korrupsjonspraksis.

Som følge av korrupsjonssaken mot Liu Zhijun ble Jernbanedepartementet oppløst i 2013 og virksomheten lagt inn under andre organer.¹⁸

Betaling av bestikklser

Flere kinesiske presseartikler viser til at CRG er involvert i Lius korrupsjonssak.¹⁹ Morselskapet CREC skal være blant selskapene som betalte ham bestikklser gjennom agenten Ding Shumiao med formål om at CRG skulle bli tildelt kontrakter. Morselskapet er også ett av flere selskaper som tilsynelatende har blitt gransket og sanksjonert internt i Kommunistpartiet for å ha betalt bestikklser til Liu.²⁰ Under Lius tid skal minst 80 prosent av samtlige jernbanekontrakter ha blitt tildelt CRG og China Railway Construction Corporation. De øvrige kontraktene ble tildelt China Communications Construction Co., China Construction Group og et par lokale byggeselskaper.²¹ Det antas at Liu totalt har mottatt langt høyere summe i bestikklser enn de han ble domfelt for.²²

Den siste av de tre store korrupsjonssakene gjaldt Ding Shumiao, forretningskvinnen som i september 2013 ble anklaget ved No. 2 Beijing Intermediate People's Court. Hun skal i mange år ha hatt rollen som «tilrettelegger» mellom jernbanedepartementet (dvs. Liu Zhijun) og flere selskaper som ga anbud på jernbaneprosjekter. Aktoratet la frem dokumentasjon for at hun gjennom sitt selskap Beijing Boyou Investment Management Co har betalt Liu Zhijun omtrent 48 millioner NOK i bytte mot at han tildelte jernbanekontrakter til selskaper som hun anbefalte. Under rettssaken ble det bekreftet at hun var Lius tilrettelegger, og at hun var den som på vegne av selskapene personlig betalte mesteparten av bestikkelsene til Liu.²³ Det anslås at hennes selskap har tjent 3 milliarder NOK på ulovlige tjenester, herunder «konsulentonorar» for jernbaneprosjekter tildelt av høytstående offentlige tjenestemenn som Liu.²⁴

Lederne har posisjoner både i CRG og i morselskapet

Ledelsen i CRG skal også ha visst om bestikkelsene fra morselskapet. Dette underbygges av at de nåværende administrerende direktørene og juridisk direktør, samt flere andre sentrale ledere i CRG, har hatt viktige posisjoner også i morselskapet i årene korrupsjonshandlingene skal ha pågått. Flere av disse, i tillegg til selskapets tidligere president, hadde sentrale posisjoner i morselskapet også før handlingene skal ha funnet sted. Av selskapets årsrapport for 2013 fremgår at:

- CRGs president frem til 2014 var visekonserndirektør for morselskapet 2006-2007.
- CRGs nåværende styreleder, som også er administrerende direktør, har holdt begge posisjonene i CRG parallelt siden 2010. Fra 2002 og frem til 2006 var han viseadministrerende direktør i morselskapet. Fra 2006 og frem til 2010 hadde han en direktørstilling for morselskapet. Han har vært styreleder i morselskapet siden 2010 og administrerende direktør for morselskapet fra juni 2010 frem til mars 2013.
- Nestleder i CRGs styre, som også er administrerende direktør, har hatt lederstillinger i

CRG siden 2007.²⁵ I årene 2006-2008 var han direktør for Labour Union i morselskapet. I 2010 fikk han også nestledervervet samt en annen lederstilling i morselskapet, og siden 2013 har han vært General Manager i morselskapet.

- Juridisk direktør i CRG siden 2014 har vært sekretær til CRGs styre i 2010-2014. Han har hatt lederstillinger i morselskapet i årene 2000-2007.²⁶

4.2 ØVRIGE KORRUPSJONSANKLAGER MED TILKNYTNING TIL CRG

Den 1. november 2012 ble en høytstående embedsmann i Hainanprovinsen dømt til fengsel på livstid for å ha mottatt mer enn 16 millioner NOK i bestikklser fra CRG. Frem til datoen for hans pågrep hadde selskapet angivelig betalt totalt 20 millioner NOK i ulovlig returprovisjon (*kick-backs*) til statsansatte for tildelingen av kontrakter relatert til et boligprosjekt med en anslått verdi tilsvarende 770 millioner NOK.²⁷

4.3 ANKLAGER OM MOTTAK AV BESTIKKELSER

Det foreligger flere rettsavgjørelser mot ansatte i CRG hvor det fremgår at de involverte har mottatt bestikklser. Ti av CRGs datterselskaper skal ha mottatt totalt 660 000 NOK i bestikklser fra Sany Heavy Industry.²⁸ I mai 2012 ble Chen Tongzhou, tidligere visekonsernsjef i CRGs heleide datterselskap China Railway and Aviation Construction Group Corporation, dømt til 11 års fengsel for å ha mottatt bestikklser.²⁹ I mai 2010 ble Tang Yongjie, tidligere leder for et byggeprosjekt utført av CRGs datterselskap China Railway First Group Construction Installation Engineering Co. Ltd, domfelt av Intermediate People's Court i Shenyang i Liaoningprovinsen til 5 års fengsel for å ha mottatt bestikklser.³⁰

5 Kinesiske og internasjonale standarder for korrupsjonsforebygging

Det eksisterende anti-korrupsjonsregimet i Kina er komplekst på grunn av overlappingen mellom de statlige tiltakene mot korrupsjon og Kommunistpartiets eget disiplinærsystem for antikorrupsjon. Staten motarbeider korrupsjon gjennom å forby korrupsjon i lovgivning, ved at politi- og domstoler etterforsker saker,³¹ og at domstolene idømmer straffer. Partiet har et parallelt system for lovgivning, etterforskning og idømmelse av disiplinær-sanksjoner ved regelbrudd.

I de siste tiårene har det vokst frem stadig strengere krav til korrupsjonsforebygging i statlige og private selskaper. Dette gjelder både nasjonalt i Kina og internasjonalt.³² Mens alle sivile personer og juridiske enheter er underlagt statlig regulering og kontroll, er samtlige medlemmer av Kommunistpartiet også underlagt partiets kontrollsystem. I og med at alle som besitter nøkkelposisjoner i statseide selskaper er medlemmer av partiet, er partiets kontroll- og sanksjonssystem sannsynligvis det viktigste verktøyet for korrupsjonsforebygging i Kina.³³

For å styrke selskapers interne prosedyrer for korrupsjonsforebygging er det ifølge informasjon Etikkrådet har innhentet innført krav til god selskapsstyring og internkontroll. Et statlig eid selskap er generelt forventet å ha fokus på integritet og moral, samt

prosedyrer for korrupsjonsforebygging. For å oppnå kontroll skal det blant annet gjennomføres opplæring i antikorrupsjon. Det er normal praksis å ha en policy for å bygge en god intern selskapskultur. Videre har mange selskaper sin egen strategi for anbudsgivning med utgangspunkt i nasjonale anbudsregler. Mange selskaper har også etablert et rådgivende organ eller en ekspertgruppe som gir råd om hvordan antikorrupsjonsarbeidet i selskapets virksomhet bør implementeres. Det skal også gjennomføres revisjon på vanlig måte, og for å sikre uavhengighet bør selskapene bruke en ekstern revisor. Mange selskaper, særlig de statlig eide, har etablert prosedyrer for å stille ledere til ansvar for manglende implementering av antikorrupsjonslover- og reguleringer.

Varslingskanaler anses som en viktig del av antikorrupsjonssystemer i selskaper for å avdekke korrupsjonshandlinger. De fleste private så vel som statseide selskapene i Kina har etablert varslingsystemer som *hotline*, andre anonyme varslingskanaler, online varslingssentre, og interne klagesystemer mellom ansatte. For å tilpasse seg internasjonale standarder for etterlevelse, har de fleste statlige selskapene også etablert en intern juridisk rådgivningsgruppe som skal sikre korrekt implementering av og kontroll med antikorrupsjonsregler i virksomheten.³⁴

Statseide selskaper plikter å etablere en partioorganisasjon i selskapet, som fungerer som et overvåkingsorgan. Alle statseide selskaper overvåkes videre eksternt av *Central Commission for Discipline Inspection (CCDI)*, hvilket er det høyeste organ for overvåking av partiets disiplinærsystem.³⁵ Formålet er å begrense ekstravaganse, maktmisbruk, og korrupsjon. Det har også blitt mer vanlig enn før å publisere interne prosedyrer for antikorrupsjon på selskapers hjemmesider.³⁶ I 2011 ble det vedtatt en egen bestemmelse i straffeloven som forbyr betaling av bestikkløser i utlandet. *Ministry of Commerce* kom med utfyllende retningslinjer til loven i 2013.³⁷

Det statlige State-Asset Supervision and Administration Commission (SASAC) er ansvarlig for å lede de statseide selskapene, herunder se til at oppnevningen av ledere skjer i tråd med lover og regler. SASAC gjennomfører jevnlig kontroll i store statseide selskaper. Etter kinesisk rett kan et selskap holdes ansvarlig for korrupsjonshandlinger begått av dets ledere, ansatte og andre som opptre på vegne av selskapet både gjennom strafferettslige-, sivilrettslige og administrative sanksjoner.³⁸

Hovedtrekkene i internasjonale normer for selskapers antikorrupsjons- og etterlevelsessystemer er at det skal være en klar, uttalt holdning fra ledelsen om at selskapet ikke skal inngå i korrupte handlinger, og at enhver form for korrupsjon er forbudt. Det skal opprettes et anti-korrupsjonsprogram hvor formålet er at selskapsdriften er i samsvar med relevante lover og reguleringer om antikorrupsjon. Etterlevelsessystemene skal tilpasses selskapet, det vil si dets størrelse, lokale og regionale forhold, og sektoren som selskapet opererer i. For å sikre at prosedyrene blir implementert, skal selskapet blant annet ha opplæringsprogram for alle ansatte, og alle skal være informert om konsekvensen av regelbrudd. Det bør opprettes en ekstern varslingskanal hvor alle ansatte fritt kan varsle om mulige brudd. Avvik må loggføres og rapporteres til ledelsen, og håndteres. Selskapets holdning til antikorrupsjon bør også kommuniseres til tredjeparter. Prosedyrene bør overvåkes av et uavhengig organ og evalueres og forbedres jevnlig.³⁹

6 Informasjon fra CRG

6.1 CRGS ETTERLEVELSESYSTEMER

Den informasjonen Etikkrådet har om CRGs interne prosedyrer for etterlevelse og korrupsjonsforebygging, bygger i stor grad på et arbeidsdokument datert 28. desember 2011, skrevet av lederen for *CRG Supervision Department*, Wang Qiuming.⁴⁰ I tillegg omtaler selskapets CSR-rapporter for 2012 og 2013 i noen grad prosedyrer for etterlevelse og korrupsjonsforebygging.⁴¹

Som et delvis statseid selskap og i henhold til kinesisk lov skal CRG ha etablert to organer for å gi veiledning om korrupsjonsforebygging og håndtere regelbrudd i selskapet. Disse er *CRG Supervision Department* og *Discipline Inspection Commission of the Party Committee*. Det første er ansvarlig for å gi råd, etterforske og håndtere ethvert brudd på lover og regler. Det andre er ansvarlig for å gi råd, etterforske og håndtere ethvert brudd på Kommunistpartiets disiplinærregler.

Ifølge Wangs arbeidsdokument fra 2011 har selskapet etablert interne antikorrupsjonssystemer for å sikre at de statlige korrupsjonsbestemmelsene og de politiske disiplinærreglene overholdes. I arbeidsdokumentet nevnes flere dokumenter som angår interne kontrollmekanismer, men dokumentene er enten ikke publisert i fulltekst, eller så er de interne prosedyrene ikke fullstendig etablert og implementert.⁴² På bakgrunn av reguleringer gitt av CCDI vedtok selskapet i 2008 *CRG Detailed Rules for the Implementation of the Regulations on Probity and Self-discipline for the CRG Leaders*.⁴³ Ifølge disse reglene forbyr korrupsjon, og det er gitt fem definisjoner av hva korrupsjon innebærer. Reglene gjelder imidlertid kun for ansatte over mellomledernivå i CRG og i datterselskapene. For å sikre implementeringen av reglene har selskapet kommet med fem støttedokumenter.⁴⁴ Et annet regelsett, kalt *CRG Interim Provisions on the Implementation of the Accountability System for CRG Leaders*, er gitt av *CRG Party Committee* og gjelder også kun for ledere i CRG samt ledere i heleide og direkte datterselskaper. Dette regelsettet definerer ansvarliggjøring for valg av ansatte, prosjektstyring og pengebruk, produksjonsulykker, mangel på implementering av CRGs bestemmelser, ordre og andre handlinger som påvirker statens, selskapets og ansattes interesser. Det er imidlertid ikke angitt noen spesifikke sanksjonsprosedyrer ved overtredelse av reglene.⁴⁵

Videre går det frem av Wangs arbeidsrapport at selskapet i årene 2006-2011 etablerte ulike antikorrupsjonstiltak, inkludert en nettbasert treningsbase og samtaler med ledere. Her fremkommer at det foreligger et system for periodisk opplæring i antikorrupsjon av alle ansatte, men uten at dette spesifiseres ytterligere. Videre fremgår at CRG gjennomfører inspeksjoner av alle datterselskaper og større prosjekter i CRG.⁴⁶

I CSR-rapporten for 2012 og 2013 skriver CRG at det opererer «i tråd med nasjonale regler». Det vises til flere nasjonale og internasjonale retningslinjer for antikorrupsjon som selskapet legger til grunn for sin virksomhet.⁴⁷ Det finnes imidlertid ikke informasjon her om hvordan disse retningslinjene kommer til anvendelse i selskapets interne styring. Rapportene har også et eget kapittel om internkontroll og overvåking, men beskriver ikke hvilke deler av virksomheten som kontrolleres og overvåkes, eller hvordan. CRG innførte et eget reglement for offentlige anskaffelser («*Bidding law*») i 2012. I 2013-rapporten

skriver selskapet at: «*In 2013, CREC has strictly implemented the Bidding Law during the market exploring and operating, taken part in hundreds of biddings all year around, without one case of unhealthy operating behavior*». ⁴⁸

Ifølge Wangs arbeidsdokument av 2011 finnes det prosedyrer for implementering av interne antikorrupsjonstiltak. Selskapet har laget en *CRG Interim Provisions* ansvarlighetsprosedyre. Denne brukes av *Supervision Department* og *Discipline Inspection Commission* for å finne ut hvilken leder som er ansvarlig for en antatt overtredelse. Det vises imidlertid ikke til prosedyrer for hvordan enkeltindivider skal stilles til ansvar. Det foreligger videre informasjon om at selskapet har til hensikt å etablere varslingsprosedyrer, ⁴⁹ men dette er enda ikke gjort. Ytterligere informasjon om implementering av interne antikorrupsjonstiltak finnes ikke.

Den 12. juni 2013 gjennomførte SASAC sin fjerde kontroll av CRG. Hovedformålet med kontrollen var å inspisere implementeringen av partiets disiplinærtak og antikorrupsjonstiltak i CRG, samt å gi råd i disse spørsmålene. ⁵⁰ Verken SASAC eller CRG har offentliggjort inspeksjonsrapporten.

6.2 ETIKKRÅDETS KONTAKT MED CRG

Etikkrådet sendte CRG et brev den 23. juli 2013 hvor selskapet ble anmodet om å kommentere de konkrete anklagene om korrupsjon som involverer CRG. Selskapet ble også anmodet om å informere om sine interne antikorrupsjons- og etterlevelsessystemer. Selskapet har også hatt anledning til å kommentere utkast til denne tilrådingen. Selskapet har bekreftet å ha mottatt henvendelsene, men har ikke svart.

Etikkrådet hadde møter i Beijing i juni 2014 med to av de andre selskapene som i sektorstudien ble vurdert til å ha særlig høy korrupsjonsrisiko, og CRG ble kontaktet for et møte. Også denne henvendelsen forble ubesvart.

7 Etikkrådets vurdering

Basert på den foreliggende dokumentasjonen har rådet vurdert om CRG bør utelukkes på grunnlag av korrupsjonskriteriet i de etiske retningslinjene for SPU.

Rådet tar først stilling til om selskapet med høy grad av sannsynlighet har begått handlinger som etter retningslinjene utgjør grov korrupsjon, herunder om korrupsjonen er utført på en omfattende og/eller systematisk måte. I rådets vurderinger er det sett hen til at det finnes foretaksstraff i Kina, men at dette ikke har vært anvendt overfor CRG.

På bakgrunn av straffesakene som involverer CRG og datterselskapet China CREC Railway Electrification Bureau Group, mener rådet at det foreligger høy grad av sannsynlighet for at CRG har begått handlinger som må regnes som grov korrupsjon. Det har ikke vært mulig for Etikkrådet å få tilgang til informasjon om konkrete detaljer i korrupsjonssakene blant annet fordi dommene ikke offentliggjøres. Flere tilfeller av korrupsjon er likevel offentlig kjent og referert i kinesisk presse, blant annet i *Jiefang Daily*, som er den offisielle avisen for Shanghai-avdelingen for Kommunistpartiet. På bakgrunn av den informasjonen som er tilgjengelig, legger Etikkrådet til grunn at både CRG selv

og morselskapet har betalt bestikklser til offentlige tjenestemenn med formål om at CRG skulle tildeles jernbanekontrakter, samt at CRG ved i alle fall ett tilfelle har betalt bestikklser til offentlige tjenestemenn for å bli tildelt en byggekontrakt i tilknytning til et boligprosjekt. Videre legger rådet til grunn at datterselskapet China CREC Railway Electrification Bureau Group har betalt bestikklser til offentlige tjenestemenn for å bli tildelt en offentlig jernbanekontrakt.

Beløpenes størrelse tilsier at ledelsen i CRG visste eller burde ha visst om samtlige utbetalinger. I de to rettsavgjørelsene fra 2012 som rådet kjenner til, fremstår korrupsjonsbeløpene som høye. Det samme gjelder korrupsjonsbeløpene som ble betalt til den tidligere jernbaneministeren. Beløpenes eksakte størrelse, samt antall ganger han ble bestukket av morselskapet, er ikke kjent for rådet. Med bakgrunn i den informasjonen som fremkommer i omtalen av straffesaken mot Liu Zijun og Ding Shumiao, herunder det faktum at det dreide seg om offentlige kontrakter av betydelige verdier og som ble fordelt i årene 2005-2011, mener rådet imidlertid at det er stor grad av sannsynlighet for at bestikkelsene må ha vært store, og at de ble betalt over en lengre tidsperiode. Rådet mener derfor at handlingene må kunne karakteriseres som både omfattende og systematiske.

Det neste punktet rådet har vurdert, er om det foreligger en uakseptabel risiko for at selskapets bruk av grov korrupsjon kommer til å fortsette.

Kinesiske myndigheter har i det siste slått hardt ned på korrupsjon. Det er iverksatt en offensiv antikorrupsjonskampanje for å bekjempe korrupsjon primært i statlige organer, og det er varslet at det skal slås ned på både «*tigers and flies*». Som ledd i et forsøk på å komme korrupsjon i jernbanesektoren til livs, ble jernbanedepartementet omorganisert i 2013. Videre har et forbud om bestikklser i utlandet blitt lovfestet. Rådet anser at disse viktige tiltakene iverksatt av myndighetene isolert sett tilsier at risikoen for omfattende og/eller systematisk korrupsjon er redusert i selskaper som CRG. Når det i denne tilrådingen likevel konkluderes med at det foreligger en uakseptabel fremtidig risiko for korrupsjon i CRG, skyldes dette at rådet legger mer vekt på hvordan selskapet har respondert på de korrupsjonshandlingene som er blitt avdekket i selskapet, og hvilke tiltak selskapet har gjennomført for å forhindre fremtidig korrupsjon.

I hovedsak er det tre momenter som sammen har vært avgjørende for rådets vurdering. Det første er at CRG ikke ser ut til å gjøre nok for å forhindre fremtidige regelbrudd. Det andre er at personene som styrte selskapet da korrupsjonshandlingene fant sted, fortsatt styrer selskapet. Det tredje er de korrupsjonsutsatte land og sektorer som CRG har virksomhet i.

Med bakgrunn i de faktiske korrupsjonshendelsene og i kinesiske og internasjonale standarder for antikorrupsjon bør det kunne forventes at selskapet i dialog med rådet eller på annen måte gir uttrykk for at korrupsjon i CRG ikke er akseptert. På samme måte bør det kunne forventes at selskapet klart uttrykker at det har implementert eller arbeider med å implementere korrupsjonsforebyggende tiltak. Det finnes imidlertid ikke tilstrekkelig offentlig tilgjengelig informasjon om selskapets interne prosedyrer for korrupsjonsforebygging til å kunne slå fast at CRG gjør dette, og selskapet har heller ikke villet svare på rådets anmodning om informasjon om disse spørsmålene.

Basert på tilgjengelig informasjon kan ikke rådet se at CRGs interne

antikorrupsjonstiltak inneholder de elementene det er rimelig å forvente av et stort selskap som opererer i land og sektorer som er særlig utsatt for korrupsjon. Det er uklart for rådet hvilken holdning den nåværende ledelsen har til korrupsjon. CRG synes videre å ha antikorrupsjonsprosedyrer, men det er ikke fullt ut kjent hva disse omfatter, hvordan de implementeres, overvåkes og evalueres.

De interne etterlevelsessystemene slik de fremstår, synes utilstrekkelig særlig fordi det er uklart hvilke deler av virksomheten som er omfattet av en internkontroll for å avdekke misligheter. Videre synes det utilstrekkelig når flere sentrale tiltak bare retter seg mot ledere og ikke mot alle ansatte, og når det er uklart hvilke konsekvenser det får for ansatte som opptrer i strid med lover og interne retningslinjer. CRG har heller ikke etablert en varslingsmekanisme som gjør det mulig for alle ansatte å varsle om korrupsjonshendelser anonymt og uten risiko for påfølgende sanksjoner. En slik varslingsprosedyre anses internasjonalt å være et viktig korrupsjonsforebyggende tiltak, og anses viktig for å kunne forbedre og videreutvikle interne prosedyrer for å forhindre fremtidige regelbrudd. Også i Kina fremstår det som om varslingsprosedyrer har blitt mer og mer vanlig i selskaper som CRG.

Videre synes det som om hovedelementene i selskapets antikorrupsjonsprosedyrer var etablert før 2011. Etikkrådet konstaterer at de gjeldende tiltakene ikke har forhindre CRG fra å bli involvert i korrupsjonssaker. Dette tyder på at tiltakene ikke var egnet til å forebygge korrupsjon i tilstrekkelig grad. Noen flere elementer synes å ha kommet til, som f. eks. regler for anbud som omtales i CRS-rapportene for 2012 og 2013, men det er vanskelig å legge særlig vekt på dette når lite tyder på at etterlevelsen i utgangspunktet var tilfredsstillende. Andre kinesiske selskaper i samme bransje synes å legge større vekt på gode etterlevelsessystemer. De gir uttrykk for at ikke bare implementeringen av omfattende, målrettede og effektive forebyggende tiltak har prioritet, men at det også er viktig å vise omverdenen at man har slike prosedyrer.

Det andre momentet som bidrar til fremtidig risiko, er at selskapets ledelse i stor grad er den samme nå som da korrupsjonshandlingene fant sted. Toppledelsen i styret og i konsernet har hatt lederposisjoner siden CRG ble børsnotert 2007, og mange har hatt ulike lederstillinger internt i disse årene. Rådet legger videre vekt på at flere i styret og i konsernledelsen også har hatt topplederstillinger i morselskapet mens korrupsjonshandlingene fant sted. Holdningene i ledelsen er generelt ansett som meget viktig for å hindre korrupsjon. Når det ikke gjøres utskiftninger i ledelsen etter at selskapet har vært involvert i alvorlige korrupsjonssaker, sender dette etter rådets oppfatning et signal om at selskapet ikke tar de nødvendige grepene for å forhindre fremtidige regelbrudd.

Videre har CRG virksomhet i en sektor som er kjent for å være utsatt for korrupsjon. Bygg- og anleggsbransjen hvor store offentlige kontrakter er vanlig, eksponerer selskapet for betydelig korrupsjonsrisiko. Selv om korrupsjonsrisikoen i denne sektoren sannsynligvis er redusert i Kina på grunn av de tiltakene som myndighetene har iverksatt, operer selskapet i en rekke andre land med betydelig risiko for korrupsjon. For eksempel nevnes det i CSR-rapporten for 2013 at selskapet eksporterer til blant annet Venezuela, Kambodsja, Kongo (DR), og Sierra Leone. Ifølge Transparency Internationals *Corruption Perception Index* av 2013 er Venezuela og Kambodsja sammen plassert på 160. av 175 plasser når det gjelder korrupsjonsrisiko. Kongo og Sierra Leone er rangert som nummer 119

og 116. Rådet har merket seg at Kina vedtok en lov mot bestikkelser i utlandet i 2011, og at denne ble videre utdypet i 2013. En god lovgivning er imidlertid i seg selv ikke tilstrekkelig for å forhindre fremtidige regelbrudd. Det avgjørende er at selskapene selv har prosedyrer for å avdekke korrupsjon og forebygge fremtidige brudd på korrupsjonslovgivningen. Når CRGs etterlevelsessystemer ikke synes å tilfredsstillende de kravene det er vanlig å stille til slike systemer, er det vanskelig å se at korrupsjonsrisikoen er vesentlig redusert.

I sin helhetsvurdering av fremtidig risiko legger rådet også vekt på at selskapet ikke har svart på rådets gjentatte henvendelser. Dette svekker grunnlaget for å vurdere de konkrete handlingene og etterlevelsessystemene, og det forsterker risikoen for fremtidige korrupsjonshandlinger. I samsvar med omtalen i stortingsmelding nr. 20 (2008-2009) har Etikkrådet i denne saken vektlagt at «*manglende informasjon om et selskaps atferd, og ikke minst manglende vilje fra selskapet til å bidra med opplysninger, i seg selv kan bidra til at risikoen for medvirkning til uetisk atferd anses uakseptabelt høy.*»⁵¹

Når CRG er involvert i en av de alvorligste korrupsjonssakene i Kina, når selskapet fortsatt ledes av de samme personene som styrte CRG da korrupsjonshandlingene pågikk og som visste eller burde ha visst om handlingene, og når selskapet fortsatt opererer i svært korrupsjonsutsatte land uten samtidig å være tydelig på at det forsøker å forhindre fremtidige regelbrudd, anser rådet at det foreligger en uakseptabel risiko for at CRG vil være involvert i fremtidig grov korrupsjon.

8 Tilråding

Etikkrådet tilråder å utelukke selskapet China Railway Group Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet er ansvarlig for grov korrupsjon.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Selskapet har Issuer Id: 13437313.
- 2 Den siste rapporten er fra 2011 og er tilgjengelig på <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/> (13. august 2014).
- 3 Rapporten for 2013 er tilgjengelig på <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (13. august 2014).
- 4 Indikatorene for 2014 er tilgjengelige på <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=Worldwide-Governance-Indicators> (13. august 2014).
- 5 Tilgjengelig på <http://www.nbim.no/fondet/holdninger/holdninger/> (13. august 2014).
- 6 I retningslinjene heter det i § 2, tredje ledd: «(3) Finansdepartementet kan etter råd fra Etikkrådet utelukke selskaper fra fondets investeringsunivers der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for: d) grov korrupsjon...».
- 7 Se Etikkrådets tilråding om å utelukke det franske selskapet Alstom SA, 1. oktober 2010, http://www.regjeringen.no/upload/FIN/etikk/2011/Alstom_norsk.pdf.
- 8 Med etterlevelsessystemer menes det samme som *compliance*-systemer.
- 9 Det har ikke vært mulig for rådet å få tilgang til kopier av rettsavgjørelser eller andre offentlige dokumenter tilknyt-

- tet korrupsjonssakene hvor CRG, datterselskapet eller deres ansatte har vært involvert, da dokumentene ikke er offentliggjort.
- 10 Dette gjelder personer med tilknytning til anerkjente, internasjonale frivillige organisasjoner, akademikere og journalister.
 - 11 Morselskapet er China Railway Engineering Corporation (CREC). CREC driver sin virksomhet gjennom hoveddatterselskapet, som er CRG, se blant annet http://www.hoovers.com/company-information/cs/company-profile.China_Railway_Engineering_Corporation.4792a5ba04ae896a.html. CREC eier 56,1 prosent av aksjene i CRG. HKSCC Nominees eier 19,45 prosent, mens de øvrige aksjene er spredt på et stort antall mindre eiere, se www.sina.com og www.ifeng.com (Phoenix).
 - 12 Shanghai Stock Exchange stock code 601390 og Hong Kong Stock Exchange stock code 390.
 - 13 *CRG Annual Report 2013*, http://www.mzcan.com/china/601390/financial/13/EN/2013%20Annual%20Report_pDn9t62criDI.pdf.
 - 14 Selskapet har i sin CSR-rapport for 2013 oppgitt å ha virksomhet i 68 land, og skriver videre at: «At present, 338 overseas construction projects have been involved in railways, highways, bridges, tunnels, housing construction, urban rail, municipal engineering, water conservancy, port construction and other fields in 59 countries and regions of South America, Eastern Europe, Africa, South-Pacific, Southeast Asia, the Middle East etc. Company's products of turnouts, the steels structures and others are exported to 20 countries and regions of the United States, Canada, Denmark, Germany, New Zealand, Hong Kong, Indonesia, Sri Lanka, Cambodia, Thailand, Vietnam, Sierra Leone, Venezuela, Bengal, Zambia, Scotland, India, Thailand, South Korea, Laos, and others. In addition, the company invested in Mali textile mills and Ivory Coast pharmaceuticals overseas, and also developed the business of real estate in South Africa, and project of mineral resource exchanging for infrastructure in Africa such as Congo-Kinshasa and so on. It not only promoted local economy development, but also provided employment service to some extent for the local people.» Rapporten er tilgjengelig på <http://www.crecg.com/tabid/383/Default.aspx>. I sin årsrapport for 2013 oppgir selskapet også å ha virksomhet i blant annet Etiopia, Kongo (DR), Georgia og Malaysia, se *CRG Annual Report 2013*, tilgjengelig på http://www.mzcan.com/china/601390/financial/13/EN/2013%20Annual%20Report_pDn9t62criDI.pdf.
 - 15 Se *Caixin Online*-artikkel fra 27. desember 2012, tilgjengelig på <http://english.caixin.com/2012-12-27/100477785.html>, og *South China Morning Post*, 30. desember 2012, tilgjengelig på <http://www.scmp.com/news/china/article/1115500/state-firms-paid-half-bribes-rail-executive-luo-jinbao-received>. Det finnes ikke offentlig tilgjengelig informasjon om utfallet av rettsaken.
 - 16 Se *South China Morning Post*, 9. juni 2013, <http://www.scmp.com/news/china/article/1256996/graft-trial-begins-former-china-railways-chief-liu-zhijun>.
 - 17 Konsulentrapport av 28. mars 2014. For omtale av utviklingstrenden i det tidligere jernbanedepartementet, se <http://www.softwaretesting.no/chinarail/chinarailinfo/chinarailstatistics.html>, og <http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1152714163458/2744896-1152794646430/zhang-jp-mor.pdf>
 - 18 Funksjonene som gjaldt *safety and regulation*, ble lagt inn under Ministry of Transport, mens *construction and rail management* ble tatt over av et nytt selskap, China Railway Corporation (CRC). Det nye State Railway Administration har ansvaret for å overvåke CRC.
 - 19 Se blant annet *Jiefang Daily*, 9. august 2012, <http://data.jfdaily.com/a/3741795.htm>, <http://ccnews.people.com.cn/n/2012/0809/c141677-18701508.html>; *Caixin online*, 5. august 2012, <http://companies.caixin.com/2012-08-05/100419665.html>, *South China Morning Post*, 9. juni 2013, <http://www.scmp.com/news/china/article/1256996/graft-trial-begins-former-china-railways-chief-liu-zhijun>, *The Guardian*, 8. juli 2013, <http://www.theguardian.com/world/2013/jul/08/liu-zhijun-sentenced-death-corruption>, og *www.todayonline* 8. juli 2013, <http://www.todayonline.com/china/india/china/liu-zhijun-chinas-ex-railway-minister-sentenced-death-corruption>.
 - 20 *Jiefang Daily*, 9. august 2012, <http://data.jfdaily.com/a/3741795.htm>, *Caixin online*, 5. august 2012, <http://companies.caixin.com/2012-08-05/100419665.html>, *Xinua*, 6. august 2012, http://news.xinhuanet.com/legal/2012-08/06/c_123535746_2.htm. Ifølge kinesiske fagekspertreferanser omtalen av blant annet CRGs morselskap i disse presseartiklene tydelig til interne sanksjonsprosesser i partiet.
 - 21 Se *Caixin online*, 2. mars 2011, <http://english.caixin.com/2011-03-02/100231179.html?p1>.
 - 22 Se blant annet *The Guardian*, 8. juli 2013, <http://www.theguardian.com/world/2013/jul/08/liu-zhijun-sentenced-death-corruption> (13. august 2014).
 - 23 Se *China Daily*, 25. september 2013, http://europe.chinadaily.com.cn/china/2013-09/25/content_16991631.htm.
 - 24 Se *Caixin Online*, 9. september 2013, <http://english.caixin.com/2013-09-09/100579840.html>.
 - 25 Av CRGs årsrapport for 2013 fremgår at selskapet har to administrerende direktører, omtalt som «*overlapping executive directors*», se *CRG Annual Report 2013*, http://www.mzcan.com/china/601390/financial/13/EN/2013%20Annual%20Report_pDn9t62criDI.pdf.
 - 26 Lederen for CRGs *Supervisory Committee* siden 2010 har hatt andre lederstillinger i CRG siden 2007. Han har også hatt lederstillinger som *Deputy Chief Economist* i morselskapet mellom 2004-2006 og var blant annet sekretær i morselskapets *Disciplinary Committee* i årene 2006-2013. En rådgiver for selskapet (*Supervisor*) har vært direktør for

- Audit Department* i CRG mellom 2007-2013 og var samtidig en sentral rådgiver for morselskapet fra 2007 til 2014. Fire andre personer som har hatt visepresidentstillinger i CRG siden 2007, har hatt lederposisjoner i morselskapet i årene 1997-2008. Se selskapets årsrapport for 2013, *CRG Annual Report 2012*, side 30 flg, tilgjengelig på http://www.mzcan.com/china/601390/financial/11/EN/2012%20Annual%20Report_A2RNi1FLC717.pdf.
- 27 Se *21st Century Business Herald*, 1. november 2012, kun tilgjengelig på kinesisk, <http://money.163.com/12/1101/11/8F7LRI6900253B0H.html>.
- 28 Se *China Economic News*, 27. april 2011, kun tilgjengelig på kinesisk, http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-04/27/c_121351988.htm.
- 29 Se *Beijing Times*, 28. mai 2012, kun tilgjengelig på kinesisk.
- 30 Se *Xhinua*, 24. og 24. mai 2010, og *Liaoning Evening News*, 20. mai 2010, kun tilgjengelig på kinesisk.
- 31 Kinesisk straffeprosess har inkvisitoriske grunnprinsipper. Det er vanlig at en forberedende dommer styrer etterforskningen i en alvorlig straffesak.
- 32 For internasjonale standarder til etterlevelse og antikorrupsjonstiltak vises til de generelle prinsippene som er nedfelt i FNs *Global Compact*, *OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper* og til de standarder som har utspring i nasjonal lovgivning, særlig *US Foreign Corruption Prevention Act* (FCPA) og *UK Bribery Act*, se fotnote 39.
- 33 Viktige nasjonale antikorrupsjonslover- og regler er nedfelt i *PRC Criminal Law* (se for eksempel artikkel 393 som gjelder foretaksstraff, og som også omfatter statseide selskaper som tilbyr bestikkelser), *PRC Company Law*, og *Interpretations issued by the Supreme People's Court, the Supreme People's Procuratorate, or the State Administration for Industry and Commerce*. Videre gjelder *Rules Governing the Listing of Stocks on the Shanghai and Shenzhen Stock Exchange* som er ment å klargjøre de enkelte antikorrupsjonsreglene i *PRC Company Law*. Ifølge disse reglene skal børsnoterte selskaper i rimelig tid offentliggjøre samtlige lovbrudd begått av direktører, rådgivere og ansatte på seniornivå. Enn videre gjelder *PRC Bidding Law*, som blant annet stadfester at alle større offentlige kontrakter skal tildeles etter en forutgående anbudskonkurranse, og at bestikkelser for tildeling av kontrakter er forbudt, jf. Artikkel 32. Overtredelser som kvalifiserer til lovbrudd, skal straffefølges i tråd med straffeloven, jf. Artikkel 53. Den 25. desember 2013 kom General Office of the CPC Central Committee med *Plan for Establishing and Improving the Work of Punishing and Preventing Corruption (2013-2017)* («2013-2017 Work Plan») for å styrke partiorganisasjoner på alle nivåer, å etablere interne antikorrupsjonssystemer og å styrke etterlevelse. Normalt utgir nøkkelselskaper (*Key State Owned Enterprises*) sine interne antikorrupsjonsprosedyrer (i.e. foreslåtte interne antikorrupsjonsregler og mekanismer) basert på de nyeste versjonene av Work Plans. CRG har enda ikke publisert noen tidsplan for implementeringen av *2013-2017 Work Plan*.
- 34 Dette ble innført med *Notification on Further Accomplishing the Experimental Work for Enterprises' General Legal Advisers* og tilknyttede uttalelser. *General Legal Adviser* skal bistå selskapet med korrekt implementering av statlige regler og reguleringer, delta i beslutningsprosedyrer, gi juridiske betenkninger om hvordan lover skal tolkes, ha ansvar for juridiske forhold ved å overvåke eller delta i selskapets største økonomiske aktiviteter, lede selskapets juridiske enheter, håndtere anbudprosesser og søksmål, lære opp juridiske rådgivere i selskapet, og foreslå korreksjoner og sanksjoner ved brudd på lover og reguleringer i andre avdelinger av selskapet.
- 35 CCDI har etterforsknings- og sanksjonsmyndighet når det gjelder alle antikorrupsjonsregler i Kina. Sanksjonene for overtredelse av partiets disiplinærregler er advarsler, tap av tittel, og utestengelse fra partiet. Dersom det foreligger brudd på straffeloven, kan saken overføres til domstolene for ordinær straffefølgning. Hvorvidt dette gjøres, avhenger av omstendighetene. I tillegg til CCDI finnes en rekke statlige instanser i Kina som overvåker og kontrollerer at gjeldende regelverk overholdes, og som etterforsker antatte lovbrudd. Dette er blant andre *Party's Central Commission for Discipline Inspection* (politisk organ), *National People's Congress* (lovgivende organ), *People's Courts and People's Procuratorates* (organer tilknyttet domstolene), *Ministry of Supervision* (administrativt overvåkingsorgan), og *National Bureau of Corruption Prevention* (korrupsjonsforebyggende organ). Relevante regler for partiets disiplinærssystem er *Various Rules on Probity in Governance for Member Leaders and Cadres of the Communist Party of China*, og *Measures for the Implementation of the Guidelines of Communist Party of China for Party-member leading Cadres to Perform Official Duties with Integrity*. Den første retningslinjen, som trådte i kraft 18. januar 2010, inneholder en rekke definisjoner av hva som er korrupte handlinger. Den andre, som trådte i kraft 22. mars 2011, gir detaljer for sanksjoner for regelbrudd.
- 36 Det selskapet som kan anses som mest sammenlignbart med CRG i Kina når det gjelder størrelse og sektor, har for eksempel publisert detaljert informasjon om dets interne antikorrupsjonssystem på sine hjemmesider.
- 37 Kinesiske multinasjonale selskaper og deres ansatte er underlagt kinesisk straffelov, hvilket er eksplisitt omtalt i 2011-tilleggene til *PRC Criminal Law*. Artikkel 164, som ble revidert 25. februar 2011, forbyr alle former for korrupsjon for kinesiske statsborgere og andre rettssubjekter som opererer i Kina eller i utlandet. Artikkelen andre ledd spesifiserer at enhver som gir en eiendel til en funksjonær i utlandet eller en ansatt i en offentlig organisasjon for å oppnå «*any improper commercial benefit*», skal straffes for korrupsjon. Ministry of Commerce vedtok videre retningslinjene *Key Points of the Ministry of Commerce on Regulating the Overseas Business Operations of Enterprises and Preventing and Controlling Overseas Commercial Bribery* den 27. februar 2013. I og med at loven er forholdsvis ny, har det frem til nå vært få saker i Kina som omhandler bestikkelser i utlandet.

- 38 Se artikkel 30 i PRC Criminal Law hvor det også henvises til kinesisk høyesterettspraksis, jf. artikkel 43 jf. 63 i General Principles of the Civil Law of PRC, og jf. Interim Regulations of the State Administration for Industry and Commerce on Prohibition of Commercial Bribery utstedt av SAIC, se <http://www.nortonrosefulbright.com/files/anti-corruption-laws-in-asia-pacific-63559.pdf>. Loven legger opp til at man kan velge kun å forfølge enkeltpersoner og ikke selskaper, da med begrunnelse om behovet for å beskytte arbeidsplasser og den lokale økonomien.
- 39 Det vises til de generelle prinsippene som er nedfelt i *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>. *UK Bribery Act* og *Foreign Corruption Prevention Act (FCPA)* har også vært retningsgivende for internasjonale standarder hva gjelder korrupsjonsforebygging i selskaper. I 2011 publiserte det britiske Justisdepartementet en veiledning for hvordan selskaper bør innrette seg for å unngå straffansvar etter UK Bribery Act. Veiledningen er tilgjengelig på <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. I 2012 publiserte det amerikanske Justisdepartementet (DoJ) og US Securities and Exchange Commission (SEC) en veiledning for hvordan selskaper bør innrette seg for å unngå straffansvar etter FCPA, tilgjengelig på <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/guide.pdf>.
- 40 Arbeidsnotatet er tilgjengelig på *Party Construction Website* for kinesiske selskaper, <http://www.qiyedangjian.com/html/dangqunhuiyi/dangdaihui/2012/0112/10613.html> (var tilgjengelig på kinesisk frem til mai 2014).
- 41 Rapporten for 2012 var sannsynligvis den første CSR-rapporten som ble publisert av CRG.
- 42 I 2010 skal selskapet for eksempel ha gjennomført et prosjekt vedrørende en intern antikorrupsjonsmanual, kalt *Project Anti-Corruption Manual*, men det finnes ikke ytterligere offentlig tilgjengelig informasjon om dette enn at det er nevnt i Wangs arbeidsdokument. Det samme gjelder *Notice of CRG on Measures for Establishing and Improving the Education, System, and Supervision of Punishing and Preventing Corruption*.
- 43 Tilgjengelig på <http://www.crecg.com/tabid/461/InfoID/10410/frtid/424/Default.aspx> (14. august 2014).
- 44 Dette er Interim Measures on Probation Period of CRG Leaders, Interim Measures on Term of Office of CRG Leaders, Interim Measures on Elimination of Incompetent CRG Leaders, Provisions Against Monetary Income Except for Annual Salary of CRG Leaders, and Provisions Against the Purchase of Service Cars. Wangs arbeidsdokumentet av 2011 viser imidlertid kun til titlene på disse dokumentene, og det har ikke lyktes Etikkrådet å få ytterligere informasjon om det nærmere innhold på annen måte.
- 45 Idet samtlige nøkkelposisjoner i CRG i tråd med den kinesiske Grunnloven er besatt av medlemmer i Kommunistpartiet, skal alle disse lederne oppnevnes og ledes av *Party Committee* i selskapet.
- 46 Ifølge Wangs arbeidsrapport offentliggjorde *CRG Supervision Department* videre en antikorrupsjonshåndbok i 2009, *Alarm Bell*, som gir en presentasjon av 29 ulike korrupsjonstilfeller. Antikorrupsjonshåndboken er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig i fulltekst, men kun referert til i arbeidsrapporten. Det samme gjelder *CRG Anti-corruption Manual*, som er en annen håndbok og som gjelder for hele CRG-gruppen, inkludert datterselskaper. Hovedformålet med denne skal være å styrke de ansattes holdning til korrupsjon. Heller ikke dette dokumentet er offentlig tilgjengelig.
- 47 Dette er FN's United Nations Global Compact, The Global Reporting Initiative (GRI), Social Accountability International (SAI), China CSR Reporting Guidelines (CASS-CSR2.0), Guide on Social Responsibility for Chinese International Contractors, og Relevant requirements of the SASAC, se CSR-rapporten for 2012 g 2013.
- 48 Se *CSR Report* 2013, side 21, se også *CSR Report* 2012, side 21, begge rapportene tilgjengelig på <http://www.crecg.com/tabid/383/Default.aspx> (14. august 2014).
- 49 Se Doc88 Database, <http://www.doc88.com/p-9488732954371.html> (kun på kinesisk, 14. august 2014).
- 50 Se <http://www.crecg.com/tabid/461/infoid/22998/frtid/111/default.aspx>.
- 51 Stortingsmelding nr. 20 (2008-2009), side 125, tekstboks 4.6, <http://www.regjeringen.no/pages/2172105/PDFS/STM200820090020000DDDPDFS.pdf>, se også Etikkrådets tilråding om å utelukke selskapet Zijin Mining Group Co. Ltd., 18. juni 2012, tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/38494095/Tilr_Zijin_2012.pdf.

Til Finansdepartementet

3. desember 2014

Tilrådning om utelukkelse av National Thermal Power Co. Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	205
2 Innledning	206
2.1 Hva rådet har tatt stilling til	206
2.2 Kilder	206
3 Bakgrunn	207
3.1 Mangroveskog	208
3.2 Sundarbans	208
4 Miljørisiko som følge av selskapets virksomhet	210
4.1 Lokalisering	210
4.2 Transport og mudring	212
4.3 Beredskap mot akutt forurensning	212
4.4 Avfall: Flyveaske	214
4.5 Konsekvensutredningene	215
5 Informasjon fra selskapet	216
6 Etikkrådets vurdering	217
7 Tilrådning	221

1 Sammendrag

Etikkrådet tilråder å utelukke National Thermal Power Company Ltd. (NTPC) fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin virksomhet i Khulna, Bangladesh er ansvarlig for alvorlig miljøskade.

NTPC har gjennom et *joint venture* med Bangladesh Power Development Board opprettet et selskap som skal etablere et stort kullkraftverk sør i Bangladesh. NTPC skal ha ansvaret for å prosjektere, bygge og drive anlegget.

Kraftverket skal bygges nær grensen for det nasjonale verneområdet Sundarbans, verdens største mangroveskog. Området har høy biodiversitet og store verneverdier med blant annet bengalsk tiger og elvedelfiner. Innenfor verneområdet er det blant annet to verdensarvområder i tillegg til ett verdensarvområde på indisk side. Det er tre forhold som utgjør en betydelig risiko for miljøskade i prosjektet.

Transport til kraftverket, både av kull og annet som trengs i bygge- og driftsfasen, vil skje på kjøl gjennom Sundarbans. Det samme gjelder transport av avfall fra kraftverket. Skipsleia inn til oppankringsplassen går svært nær grensen til et verdensarvområde. Omlasting og transport vil medføre en økt risiko for uhell og ulykker med utslipp svært nær sårbare områder, og denne risikoen er en direkte følge av kraftverket og dets lokalisering.

Det vil bli produsert nær en million tonn aske fra kraftverket årlig, og denne asken må enten lagres trygt, eller bindes i f. eks. sement. Flere av bruksområdene som er foreslått, medfører en høy risiko for at uønskede stoffer som kvikksølv, arsen og andre metaller kan havne i miljøet og i drikkevannet, enten ved bruk og lagring eller uhell knyttet til transport. Mange av metallene akkumuleres i organismer og vil oppkonsentreres i næringskjeden, og enkelte, som arsen, vil kunne innebære en alvorlig helserisiko for befolkningen.

En tredje risiko er knyttet til at svært store mengder elve- og havbunn skal mudres. Når store mengder masse fjernes fra elvebunnen eller dumpes, fører det til en betydelig økning i partikler som fraktes med vannstrømmene. Det er høy risiko for at denne aktiviteten kan belaste den allerede truede mangroveskogen og livet i vassdrag og tilstøtende sjøområder, som også er viktig for lokalbefolkningen.

Etikkrådet henvendte seg til NTPC første gang i mars 2014 og har hatt noe kommunikasjon med selskapet etter det. Selskapet mener at det ved vurderingen av kraftverksprosjektet må legges vekt på at Bangladesh er et fattig land med stort behov for elektrisk kraft, og at avstanden til verdensarvområdet tilsier at prosjektet ikke medfører en særlig risiko for miljøskade.

Etikkrådet mener at det neppe er mulig å gjennomføre bygging av et kullkraftverk på denne lokaliteten uten at dette i seg selv utgjør en høy risiko for å påføre miljøet alvorlig skade, selv med omfattende nye tiltak. I denne saken har selskapet heller ikke i tilstrekkelig grad vurdert grad hva som må gjøres for å beskytte miljøet. Samtidig er det en rekke forhold knyttet til transport og avfallshåndtering som ikke er tilfredsstillende adressert og håndtert. I sum tilsier dette en vesentlig forhøyet risiko for uønskede hendelser i et unikt og svært sårbart område. Rådet legger også betydelig vekt på at UNESCO har uttrykt sterk bekymring for risikoen ved prosjektet, og at IFC sine anbefalinger for slike situasjoner ikke er fulgt.

Basert på en samlet vurdering der alle de diskuterte forholdene tillegges vekt, mener rådet at det er en uakseptabel risiko for at NTPC vil medvirke til alvorlig miljøskade gjennom bygging og drift av kraftverket i Rampal, inkludert transporttjenestene.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet i mars 2014 å vurdere fondets investering i NTPC¹ opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPUs investeringsunivers (de etiske retningslinjene).² Bakgrunnen var informasjon om planlegging og bygging av Rampal kullkraftverk i det sørlige Bangladesh, nær mangroveområdet Sundarbans. NTPC deltar i et *joint venture* som eier kraftverket, og NTPC er operatør³.

Ved utgangen av desember 2013 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 423 millioner, tilsvarende en eierandel på 0,38 prosent av aksjene i selskapet.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at NTPC er ansvarlig for alvorlig miljøskade eller medvirker til dette etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd bokstav c.

I andre saker der Etikkrådet har vurdert utelukkelse under dette kriteriet, har rådet tatt utgangspunkt i om:

- skaden er stor,
- skaden medfører irreversible eller langsiktige virkninger,
- skaden har store negative konsekvenser for menneskers liv og helse,
- og deretter vurdert om:
 - skaden er et resultat av brudd på nasjonale lover eller internasjonale normer,
 - selskapet har unnlatt å handle for å forhindre skade,
 - selskapet har gjennomført tiltak for å rette opp skadeomfanget i tilstrekkelig grad,
 - det er sannsynlig at selskapets praksis vil fortsette

Det framgår av Etikkrådets retningslinjer at det skal legges vesentlig vekt på risiko for framtidig skade. Tilrådingen dreier seg om framtidig risiko knyttet til både bygge- og driftsfase. Byggingen er i gang, mens det antas at ordinær drift starter i 2016/2017.

Kullkraftverket som er planlagt i Rampal, anlegges nær et unikt og sårbart naturområde. Transport til anlegget i konstruksjons- og driftsfasen vil gå på kjøll gjennom dette området. Rådet har derfor også sett på konsekvensene av transport og annen aktivitet som utføres utenfor anleggsområdet. I noen grad vil slik aktivitet drives av andre selskap. Det er derfor også vurdert om NTPC kan sies å være ansvarlig for denne virksomheten.

2.2 KILDER

I tillegg til åpne kilder er denne tilrådingen i stor grad basert på to analyser gjort for selskapet:

- «*Final Report on Environmental Impact Assessment of 2x(500-660) MW Coal Based Thermal Power Plant to be Constructed at the Location of Khulna*» utført av Center for

Environmental and Geographic Information Services (CEGIS) datert januar 2013.

- «*Final Report On Consulting Services on Coal Sourcing, Transportation and Handling of (2x660) MW Coal Based Thermal Power Plants at Chittagong and Khulna, and 8320 MW LNG and Coal Based at Maheshkhali*» utført av CEGIS, datert november 2012.

Begge rapportene har «*Government of the Peoples Republic of Bangladesh, Ministry of Power, Energy & Mineral Resources, Bangladesh Power Development Board*» som oppdragsgiver. *Bangladesh Power Development Board* er som senere beskrevet én av de to *joint venture*-partnerne.

Førstnevnte rapport er en miljøkonsekvensutredning, (EIA), som er godkjent av miljømyndighetene i Bangladesh og er grunnlaget for nødvendige tillatelser.

Selskapet har bidratt med noe generell informasjon, men har i begrenset grad svart på Etikkrådets spørsmål utover den informasjonen som ligger i rapportene. Selskapet har også kommentert et utkast til tilrådning.

3 Bakgrunn

NTPC er et delvis statlig indisk energiselskap som ble etablert i 1975 for å utvikle energisektoren i India. Selskapet er involvert i hele verdikjeden i energisektoren. Den indiske stat eide 75 % av aksjene i selskapet pr. 31.03.2013⁴.

NTPC har inngått en 50:50 *joint venture*-avtale med Bangladesh Power Development Board om bygging av et kullfyrt kraftverk i Rampal i Khulna-distriktet, Bangladesh. Det er opprettet et *joint venture*-selskap for formålet, «*Bangladesh-India Friendship Power Company Pvt. Ltd*». I henhold til avtalen har NTPC ansvar for prosjektering, bygging og drift av kraftverket.

Det planlagte kraftverket er stort med to linjer på totalt 1320 MW, og det er vesentlig større enn noe eksisterende kraftverk uansett energikilde i Bangladesh. Kraftverket skal fyres med sub-bituminøst kull og utstyres med ordinært utstyr for avgassrensing, inkludert svovelrensing. Kraftverket plasseres slik på tomten at det vil være mulig å etablere flere linjer på et seinere tidspunkt.

Kraftverket skal etableres nær verneområdet Sundarbans. Det foreligger forskjellige anslag for avstand fra kraftverket til verneområdet. Selskapet sier det ligger 14 km fra skogkanten, andre kilder sier at det er 5-9 km fra der skogkanten var da det nasjonale verneområdet Sundarbans ble opprettet. Forskjellen i anslag skyldes trolig at det i den senere tid er etablert bosetninger i randsonen, slik at den reelle avstanden til skogkanten nå er større enn før.

I henhold til nasjonal lovgivning i Bangladesh kan det ikke bygges slike anlegg nærmere enn 10 km fra skog.

Det er store kraftunderskudd i Bangladesh. Avtalen knyttet til etableringen av dette prosjektet er likevel at deler av el-produksjonen skal leveres til indisk nett.

3.1 MANGROVESKOG

Mangroveskog er en naturtype i tidevannssonen som danner bindeleddet mellom landmiljø og marint miljø. Mangroveskog som naturtype er i kraftig tilbakegang og reduseres trolig i høyere tempo enn regnskog. Den kjennetegnes av mange arter mangrovetrær og busker som er svært salttolerante, og som lever i kompliserte avhengighetsforhold med mange andre arter. Skogene er vanligvis svært produktive.

Vegetasjonen i en mangroveskog er svært spesialisert. Ikke bare skal den tåle svært høy saltholdighet, men det er også vanligvis tilnærmet oksygenfritt i slammet der røttene står. Trærne har derfor ofte spesielle luftrøtter som strekker seg oppover og når opp i friluft ved lavvann, eller de tar opp luft i spesielle porer i barken.

I mangroveskogene bindes slam som elvene fører med seg, av vegetasjonen og skaper nytt land. Mangroveskoger er derfor ikke så gamle og stabile som for eksempel regnskoger, men er dynamiske og sårbare for ytre påvirkninger.

Mangroveskoger er både gode skjulesteder, et godt vekstsubstrat for mange arter, og transporterer lett tilgjengelig næring fra land til marint miljø. Svært mange spesialiserte mikroorganismer sørger for å omsette næringsrikt og ofte oksygenfattig slam til en mer tilgjengelig form for organismer høyere opp i næringskjeden. Mangroveskoger er derfor svært viktige gyte- og oppvekstområder, og har høy tetthet av mange marine arter. Det er også mange plante- og dyrearter med et spesialisert levesett der.

Prosjektets EIA viser at det også i det umiddelbare influensområdet til anlegget («*Study area*», ca. 10 km radius) er stor biodiversitet med et høyt antall planter og dyr, blant annet er mer enn 150 fuglearter registrert gjennom konsekvensanalysen. Influensområdet slik det er definert i analysen, ligger i hovedsak utenfor Sundarbans. I Sundarbans er tallene vesentlig høyere. Det er en rekke arter i influensområdet som er oppført som truet eller kritisk truet, blant annet tiger, gangesdelfin, fiskerkatt og flere skilpaddearter⁵.

Bangladesh har om lag 160 millioner innbyggere på en tredel av Norges areal. Landet er et av de mest flomutsatte i verden og er i hovedsak dannet ved at de tre store elvene som kommer fra Himalaya, legger igjen slam på vei mot havet. Landet er utsatt for flommer og sykloner som kan legge over halvparten av landarealet under vann. Mangrovebeltet mot sjøen har en helt sentral rolle i å begrense erosjon fra havet og å bremse stormflobølger, samtidig som det holder igjen slam fra elvene slik at landet fortsatt utvikler sitt areal.

3.2 SUNDARBANS

Sundarbans er ifølge IUCN (The International Union for the Conservation of Nature) verdens største mangroveområde og verdens største leveområde for bengalsk tiger og samtidig det eneste mangroveområdet der tiger forekommer.⁶ Hele Sundarbans er nasjonalt verneområde i Bangladesh og inneholder to verdensarvområder⁷ og hele skogområdet er også Ramsar⁸- og Biosphere⁹-område. Omtrent en tredel av Sundarbans ligger i India. Et tredje verdensarvområde ligger i den indiske delen. Hele den indiske delen av mangroveskogen er Biosphere-område.

Området er artsrikt og økologisk svært spesielt. Det er også leveområde for de to eneste gjenværende elvedelfinene i Asia, gangesdelfinen og irrawaddydelfinen. Begge

artene er regnet som truet på verdensbasis. Bengalske myndigheter har opprettet flere verneområder for disse hvalene, noen av dem er i den delen av Passurelva der transporten til kraftverket skal foregå¹⁰.

Unesco har i sin gjennomgang av verdensarvområdene i 2014 vurdert totalsituasjonen i Sundarbans.¹¹ De er sterkt kritiske til kraftverket og mener at etableringen har direkte relevans for verdensarvområdet. De peker på transport og mudring som problematisk, uttrykker stor uro over nyetableringer i området som en følge av kraftverket, og reagerer på manglende eller svak konsekvensutredning.

UNESCO sin Verdensarvkomite beskriver situasjonen knyttet til Verdensarvområdet slik i sin gjennomgang:

«4. Notes with concern that the indirect impacts on the property of the construction of a coal fired power plant at Khulna do not appear to have been assessed, considers that increased navigation on the Pashur River and the required dredging are likely to have a significant adverse impact on the property's Outstanding Universal Value (OUV)...»¹²

«The Committee is recommended to regret that the State Party did not submit a report on the state of conservation of the property as per Decision 35 COM 7B.11 and to express its concern about the construction of the coal-fired power plant in Khulna (Rampal). IUCN considers that the EIA of the power plant, published in January 2013, did not adequately consider potential impacts of the plant on the property's OUV. While the State Party has responded that the Sundarbans as a whole including the property were considered in the EIA, an assessment of the specific impact on the property's OUV should nonetheless have been carried out, in conformity with IUCN's World Heritage Advice Note on Environmental Assessment.

*Furthermore, while the power plant will be located about 65km away from the property and local air and water pollution can potentially be mitigated sufficiently, the dredging of the Pashur River to facilitate the transport of coal to the plant, as well as the coal dust released into the environment during transport and transfer, are likely to adversely impact the property. The EIA for the plant does not consider the impact of dredging in the rivers adjacent to the property. Only limited consideration has been given to the transport and transfer of coal in close distance to the property and no mitigation efforts beyond already existing regulations are known. The dredging necessary to keep the channels of the Pashur River open for navigation is likely to alter the morphology of the river channels, which, in combination with erosion and sedimentation caused by the wakes of large vessels, would be likely to affect priority habitat for freshwater dolphins and other aquatic species, such as the critically endangered Batagur turtle (*Batagur baska*) and vulnerable small clawed otter (*Aonyx cinerea*). Coal dust released into the environment during transport and transfer is likely to have a significant direct adverse impact on mangroves, fish, and probably freshwater dolphins, amongst other endangered species.*

While the State Party notes that an EIA for the dredging activities will be carried out before these will start and that experts from the World Heritage Centre and IUCN will be able to contribute to this process, the impacts of dredging should have been included in the EIA for the power plant, given that dredging to keep the rivers open for navigation is directly linked to the feasibility of the power plant. There is concern that indirect and cumulative impacts from the power plant, related activities to facilitate navigation, and other infrastructure and industrial

developments do not appear to have been assessed. Therefore, the Committee is recommended to request the State Party to undertake a comprehensive Strategic Environmental Assessment (SEA) of development in the Sundarbans and its immediate vicinity, including a specific assessment of potential impacts on the OUV of the property, in conformity with IUCN's World Heritage Advice Note on Environmental Assessment.»

I tillegg til de store verneverdiene knyttet til området, er området også svært viktig for lokalbefolkningen som dekker to tredeler av sitt behov for animalsk protein med fiske i vassdragene.

På grunn av menneskelig aktivitet har mangroveområdet Sundarbans blitt redusert med omtrent to tredeler de siste 150-200 år. Dette rammer særlig dyreartene som krever store leveområder, som tiger og elvedelfin, og reduserer flomvernet.

Befolkningen øker i kantområdene, og det tas ut mye tømmer og brensel sammen med matressurser fra skogen. Økt utbygging av veier og annen infrastruktur vil gjøre presset på naturressursene i Sundarbans større.

Det antas at om lag 200 000 mennesker jevnlig bruker Sundarbans for å høste forskjellige ressurser, snaut 70 prosent av disse høster matressurser i elvene.

Fiskeforekomstene innlands og langs kysten er i tilbakegang og trues ifølge Verdensbanken først og fremst av menneskelig aktivitet som forstyrrer og ødelegger områdene der fisken finnes.¹³

4 Miljørisiko som følge av selskapets virksomhet

Det er tre momenter som utgjør en betydelig risiko for miljøskade i prosjektet; mudring, transport og håndtering av aske fra kraftverket.

Utbyggingen og kulltransporten er utredet i to konsekvensanalyser som inneholder mye faktainformasjon. Det foreligger også mye kritikk av prosjektet på diverse nettsted. Vi har i hovedsak forholdt oss til selskapets to konsekvensanalyser når det gjelder tallmateriale, og i noen grad også når det gjelder risikobeskrivelser. Vi har også brukt informasjon fra UNESCO vedrørende status for verneområdene og informasjon fra IFC (International Finance Corporation) om forventninger til selskap vedrørende biodiversitet.

4.1 LOKALISERING

Anlegget er lokalisert til østbredden av elven Passur nord for byen Mongla som har et havneanlegg. Det er grunn til å tro at valg av lokalitet har sammenheng med nærhet til det indiske elektrisitetsnett.

Det anslås i EIA'en at ca 150 familier bodde og hadde sin levevei på det som nå blir kraftverksområde, der hovednæringen var risdyrking og rekeoppdrett. Området rundt er relativt tett befolket jordbruksland.

Anleggsområdet ligger i det som betegnes som «*wind risk zone of Bangladesh*»,¹⁴ og er utsatt for sykloner og stormflo. Generelle tall for høyvannsepisoder under sykloner viser at det siden 1960 har vært minst tre episoder der vannet har steget mer enn 8 meter langs kysten.¹⁵ Blant annet på grunn av den dempende effekten av mangroveskogen synker

denne flomhøyden innover i landet. Landområdet kraftverket skal bygges på, er ca. 70 km fra kysten, men skal bygges opp med mudringsmasser siden det bare ligger 1-2,5 meter over havet. Det anslås at vannet under siste større syklon, «Aila» i mai 2009, steg med 4,47 meter på lokaliteten der kraftverket skal bygges.

EIA'en refererer til forskning som dokumenterer at havtemperaturen utenfor Bangladesh har økt. Havtemperaturen har en direkte kobling til forekomst av tropiske orkaner. Samtidig har antallet av de kraftigste syklonene økt, uten noen økning i antall sykloner totalt. Det anslås derfor at stormfløhøyden vil øke vesentlig i årene framover selv uten havstigning.



Figur 1 Kart over Sundarbans, med verdensarvområder, omlastingsplass og kraftverk.

<http://archive.thedailystar.net/beta2/news/coal-dust-a-big-concern/>

Tilsvarende prosjekter i India (i form av størrelse og nærhet til verneområder) får i utgangspunktet ikke tillatelse. Indiske miljømyndigheter har i sin «*Technical EIA Guidance manual for Thermal Power Plants*» angitt en minste avstand til verdifulle naturområder på 25 km¹⁶.

Elveløpene i en mangroveskog er under endring og er erosjonsutsatt. En stor økning i skipstrafikk og omfattende mudring vil med nødvendighet gi endringer i erosjonsmønsteret.

Deler av Passur-elva som transporten skal gå på, ble 29.januar 2012 offisielt erklært som «*dolphin sanctuary*». Miljøkonsekvensanalysen angir fire «*Important Dolphin area along the coal transportation route*», ett av disse er omlastingsstedet ved Akram Point, de tre andre er oppover vassdraget.¹⁷

Den beskriver også at de globalt truede ferskvannsdelfinene og andre truede arter er i

Passur-vassdraget «...and hence it is important that utmost care and stringent conditions be laid down for the safety and sustenance of this unique ecosystem...».¹⁸

4.2 TRANSPORT OG MUDRING

Kull skal transporteres opp Passur-elven og må omlastes til mindre fartøy underveis. Deler av transporten må foregå langs grensen til verdensarvområdet, og planlagt oppankringsplass for omlasting er få kilometer oppstrøms verdensarvområdet. Det er planlagt å bruke eksterne selskap til transporten med fem fartøy for elvetransporten som vil gå nær kontinuerlig med alle fartøyene.

Det planlegges å etablere en oppankringsplass ved Akram Point der kull skal overføres til noe mindre båter. Disse båtene på i størrelsesorden ti tusen tonn skal så gå i skytteltrafikk mellom Akram Point og kraftverket, mellom 400 og 500 transporter i året.

Det er sannsynlig at store mengder aske fra kraftverket, maksimalt opp mot en million tonn, vil bli transportert på kjøl hvert år. I tillegg er det sannsynlig at det vil være omfattende transport på kjøl i forbindelse med drift og vedlikehold av anlegget, etablering av elektrisk infrastruktur som master, trafoer etc. i området.

Transporten vil kreve omfattende oppmudring av elvestrekket og oppankringsområdet, og omfattende trafikk av store fartøy. For å opparbeide en oppankringsplass ved Akram Point er det planlagt å mudre opp 30 millioner kubikkmeter. Dette volumet tilsvarer om lag arealet til 200 fotballbaner i 30 meters høyde. I tillegg til dette peker EIA'en på behovet for å mudre deler av elveløpet opp til kraftverket¹⁹, noe som vil kreve mudring av ca. 2,1 millioner m³ i øvre del (ca. 16 km) av elveløpet.

Når det mudres i elven, øker slammengden som føres med elven kraftig fordi lette bunnsedimenter virvles opp. Det er kjent at mudring på grunn av de nær oksygenfrie forholdene i sedimentene kan føre til forsuring og endret vannkjemi.²⁰ Bunnforholdene utgjør allerede et så stort stress på plantene at de fleste mangrovearter kompenseres ved å ha direkte oksygenopptak gjennom barkporer og luftrøtter. Disse er tilpasset den normale slamtransporten og er utsatt for gjenslamming i tidevannssonen ved økt slamtransport.

4.3 BEREDSKAP MOT AKUTT FORURENSNING

Ulykker forekommer i all skipsfart, og særlig i kystnære farvann med raske værendringer og i trange farvann der navigasjon er utfordrende. Seilingsleden til kraftverket er trang, med skiftende sandbanker og skiftende strøm, varierende med vannføring og tidevann. Selv mindre feilnavigeringer, dårlig kommunikasjon med andre fartøy eller kortvarige tekniske feil kan føre til uhell.

Det er i dag kommersiell skipsfart til havnesteidet Mongla nær kraftverket. Dette er eneste havn av noe størrelse i området. Ut fra informasjon på nettstedet til det lokale havnevesenet er det på tilfeldige dager våren 2014 mindre enn én skipsbevegelse i døgnet. Miljøkonsekvensanalysen refererer at det i perioden 2010-2011 var anløp fra 153 fartøy, og at det nå passerer ca 1,6 mill tonn over havnen per år. Kulltransporten med mer enn 400 seilinger opp elva i året vil altså mangedoble antall seilinger, og tonnasje fraktet blir også flerdoblet. Risikoen for og konsekvensen av uhell øker også ved at fartøyene som skal frakte kull, vil være vesentlig større enn de som normalt går opp vassdraget.

Det er grunn til å tro at omfattende mengder aske kan bli transportert på elva. Ved transportuhell vil aske spres og delvis løses i vannmassene og kan ikke samles opp med for eksempel lenser.

I miljøkonsekvensanalysen er det et kort kapittel i «*Environmental Management Plan*» vedrørende tiltak for å kontrollere påvirkning på økosystemnivå, men der er ikke eksempelvis uforutsette hendelser som forlis nevnt. Det er derfor heller ikke foreslått tiltak utover å håndheve regler som allerede eksisterer. Analysen fordeler ansvaret for oppfølging av disse punktene mellom en rekke myndigheter og selskaper uten å peke på selskapets ansvar spesielt eller om noen har et koordinerende ansvar.²¹

Ut fra informasjonen vi har tilgjengelig, ser det ut til at det ikke finnes tilgjengelig ressurser for å håndtere uhell og ulykker under transporten inn i mangrovebeltet. Det er ingen beskrivelse i miljøkonsekvensanalysen eller kulltransportanalysen som peker på eksisterende eller planlagte ressurser for å forhindre spredning av forurensning ved uhell.

Bangladesh har ratifisert de relevante IMO (*International Maritime Organisation*) og MARPOL (*International Convention for the Prevention of Pollution From Ships*)-konvensjonene. I henhold til disse har rederiet det juridiske ansvar for konsekvensene av ulykker til sjøs. Dette har mest konsekvenser for det erstatningsmessige. Rederiets ansvar er også å unngå situasjoner som innebærer risiko for uhell.

Det forventes ikke at et skip som har gått ned, selv skal treffe effektive tiltak for å unngå miljøskade. Det er derfor normalt for en kyststat å ha etablert en beredskap mot akutt forurensning til sjøs. Denne består vanligvis av et varslingsystem, utstyr, mannskap, og andre ressurser som testes, vedlikeholdes og trenes regelmessig og målrettet. Eksempelvis stiller IMO opp tydelige krav til kyststater som har ratifisert de aktuelle avtalene:

«States which are party to the OPRC Convention and OPRC-HNS Protocol are required to establish a national system for responding to oil and HNS pollution incidents, including a designated national authority, a national operational contact point and a national contingency plan. This needs to be backstopped by a minimum level of response equipment, communications plans, regular training and exercises.»²²

Hele systemet er vanligvis basert på en grundig risikoanalyse der dimensjonerende hendelser identifiseres. Systemet blir deretter designet etter denne. Det viktigste er krav til responstid, det vil si at det må dimensjoneres slik at mannskap og ressurser må være på plass for å hindre de alvorligste konsekvensene av ulykken. I et ubebodd kystområde og opp elveløp er det ikke realistisk å ha slike ressurser på plass i tide under alle forhold. Samtidig er det slik at opprettelse av beredskapssystemer med depoter, mannskap, fartøyer og øvelser i seg selv vanskelig kan etableres uten å påvirke omgivelsene negativt.

Kraftverket og transporten til dette fører til omfattende endring av risikobildet hele veien fra åpent hav og opp til havnen. Om det foreligger en risikoanalyse og et beredskapssystem basert på dagens risikobilde, vil det være nødvendig med en ny gjennomgang når risikobildet endres. Det er ikke referert til hverken statlig eller egen beredskap eller tilhørende risikoanalyser i dokumentene som beskriver miljørisiko eller transportløsninger.

Det nevnes imidlertid i selskapets brev at det er leid inn en konsulent med logistikkespertise for å se på beredskapssituasjonen.

4.4 AVFALL: FLYVEASKE

Når kull brennes, blir det igjen en ubrennbar del, i hovedsak bestående av fine partikler av silikater og metallforbindelser. Disse fanges i hovedsak opp i en renseinnretning, normalt et elektrofilter. Noe aske blir også igjen i brennkammeret og kalles bunnaske. Askeinnholdet i kull varierer, fra 12-15 prosent i noen typer og opp i mer enn 40 prosent i for eksempel enkelte indiske kulltyper. Det betyr at avfallsmengdene i et stort kraftverk blir svært store.

Kraftverket vil produsere til sammen ca. 940 000 tonn aske pr. år. Det er ikke bestemt endelig disponering av asken, men det er i EIA'en foreslått flere alternativer som tilsetning i sement, spredning som gjødsel, tilsetning i murstein m.m. Det er i dag ikke full avsetning for aske fra de andre, vesentlig mindre kullkraftverkene i landet, og kun en begrenset del av asken produsert i kullkraftverk i India blir gjenbrukt. I USA blir rundt 45 prosent av flyveaske brukt i sement, tegl og liknende, resten blir i hovedsak lagret.²³

Metallinnholdet i asken vil i hovedsak være en oppkonsentrert mengde av de metaller som kullet opprinnelig inneholdt. Noe kvikksølv, og i mindre grad noe kadmium, kan passere renseinnretninger og følge utslippsgassene ut avhengig av renseteknologi. Konsentrasjonen av metallene i asken varierer med kullkvalitet. Typisk ligger kvikksølv i underkant av 1 ppm (parts per million), der en hypotetisk konsentrasjon i asken fra dette kraftverket på 1 ppm tilsvarer 940 kilo pr år. Arsenkonsentrasjonen i ulike typer kull ligger typisk på 10-80 ganger kvikksølvkonsentrasjonen, tilsvarende 10-50 tonn eller mer pr år. Tilsvarende tall for kadmium kan være ca 10 tonn/år.

Metallforbindelser i asken vil under gitte betingelser bli mobilisert og følge med regnvann eller grunnvann. En del av disse er miljøskadelige også i lave konsentrasjoner. Eksempelvis vil det forekomme relativt store mengder arsenforbindelser, barium, seksverdig krom, bly, kvikksølv, kadmium, thallium og fler. Enkelte av disse er også kreftfremkallende, som arsen. Flere av de mest miljøskadelige metallene har den egenskapen at de er akkumulerbare i organismer, slik at de blir værende i økosystemet og konsentreres opp i næringskjeden slik at topp-predatorene, som i dette området typisk vil være tiger, rovfugl og delfiner, kan få svært høye konsentrasjoner i blod og vev.

Metaller som løses i vann, vil følge vannet ut av deponiet, til grunnen, grunnvann eller vassdrag. Det vil kreves svært gode barriere- og dreneringssystemer for å hindre at mobile metaller i deponert aske ender i vassdrag og grunnvann.

Selskapet har foreslått midlertidig lagring av aske fram til endelig disponering er bestemt, samtidig som det er planlagt å bygge opp det lavtliggende og flomutsatte området rundt kraftverket, 1414 acres eller 5,72 km², med aske i såkalt «*land development*».²⁴ Hensikten med dette er å bygge høyde for et eventuelt trinn to på kraftverket. Bruk av aske til dette vil medføre en høy risiko for at asken kommer i kontakt med vann med derav følgende utlekking av metaller.

Amerikanske *Environment Protection Agency* (EPA) har funnet at utlekking fra utette askedeponier til drikkevann fører til en økt sykdomsrisiko.²⁵

I Bangladesh har det vært svært omfattende problemer med arsenforgiftning etter at det ble etablert et høyt antall grunnvannsbrønner fra ca 1970 og framover som hentet vann fra grunne forekomster der det også var mobilt arsen. Det antas at flere titalls millioner mennesker har blitt utsatt for arsenkonsentrasjoner i drikkevannet som har vært helseskadelige. Dette er av flere beskrevet som den største masseforgiftningen noensinne,²⁶ og det er anslått at det kan være flere titalls tusen dødsfall årlig på grunn av dette.

Det er allikevel ikke beskrevet i det foreliggende materialet hvordan en omfattende mengde med flyveaske som inneholder relativt høye konsentrasjoner arsen, skal behandles for å unngå å bidra ytterligere til arsenbelastningen i området. Derimot er ett foreslått bruksområde å spre asken som gjødsel/jordforbedring. Dette vil gjøre mange av komponentene i asken, inkludert arsen, tilgjengelig for planteopptak. Ris har et spesielt høyt opptak av arsen²⁷ og er en svært viktig del av kostholdet i Bangladesh. Det er en utbredt oppfatning at arsen i næringskjeden i framtiden kan være et like alvorlig problem som arsen i drikkevannet.²⁸

Arsen opptrer i forskjellige former, hvorav flere er akutt giftige eller kreftfremkallende også ved svært lave konsentrasjoner.

Kvikksølvet i flyveasken vil utgjøre en spesiell risiko i dette området, siden de kjemiske forholdene i elva i større grad enn vanlig vil omdanne kvikksølvet til en form (metylkvikksølv) som svært lett tas opp og oppkonsentreres i næringskjeden. Befolkningen spiser svært mye fisk fra elva og blir gjennom det eksponert.

4.5 KONSEKVENsutredningene

Det er enkelte uklarheter vedrørende rapportenes egentlige status. I de fleste land har selskaper som skal etablere en virksomhet, ansvaret for å få gjennomført miljøkonsekvensrapporter der tiltak for å redusere risiko beskrives inngående. Slike miljøkonsekvensrapporter lages som regel ikke av selskapene selv, men av konsulentselskaper. Det er imidlertid selskapets ansvar å sørge for at de som lager konsekvensutredningen, har god kompetanse, og at rapporten omfatter alle relevante miljørisikoer. Videre er det selskapene som eier rapportene og som har ansvaret for å følge opp tiltak som blir foreslått. Myndighetene kan da stille krav til selskapet basert på blant annet rapporten, og eventuelt seinere reagere overfor selskapet om rapporten ikke er dekkende.

Institusjonen CEGIS som har utarbeidet rapportene, oppgis å være «*a public trust under the Ministry of Water Resources*», og representerer således også myndighetene. Det er uklart om NTPC eller *joint venture*-selskapet faktisk kan være ansvarlig for en rapport laget av myndighetene, eller om noen som representerer myndighetene, lager og er ansvarlig for en miljøkonsekvensanalyse som så igjen er grunnlag for myndighetenes egen kravstilling til operasjonen.

Her er det Energidepartementets underliggende etat som er oppdragsgiver for en rapport som er utarbeidet av Vannressursdepartementets underliggende etat, og som så gir det faglige grunnlaget for kravstilling fra Miljø- og skogdepartementet til et *joint venture*-selskap som har både Indias og Bangladesh sin regjering inne på eiersiden.

Miljødepartementets rolle har i tillegg vært å godkjenne rapporten.

Dette gjør det utfordrende å forstå hvem som er og oppfattes som ansvarlig for

innhold, vurderinger og eventuelle mangler i EIA'en. Dette svekker tiltroen til EIA'en som en objektiv og dekkende analyse.

Miljøkonsekvensanalysens oppbygning og innhold sammenfaller ikke helt med eksempelvis Verdensbankens normale utforming av en EIA, hverken når det gjelder å presentere fordeler og ulemper balansert, eller når det gjelder å spesifisere tekniske tiltak.

Uttrykk av typen «*..little amount of leacheate might be leaching to the ground*», «*Dredging activities may have impacts on the river water quality*» går igjen, med lite beskrivelser av hva dette belegges med, og hva som er nødvendig å gjøre for å begrense slike virkninger.

Det er ikke tilgjengelig tilstrekkelig informasjon om miljøovervåkningsplaner, eller om hvilken *baseline* som skal legges til grunn for disse, og nytte – kostnadsanalysen er tilsynelatende svært kort.

Både «*Environmental Monitoring Plan*» og «*Cost and Benefit Assessment*» står oppført i innholdsfortegnelsen, men ingen tekst ligger inne i dokumentet. Vi antar likevel at de er beskrevet, men at de ut fra angitt sidetall er svært kortfattede.

5 Informasjon fra selskapet

Selskapet ble første gang kontaktet i brev av 20.03.2014. Det har besvart alle henvendelser, men Etikkrådet har i begrenset grad fått svar på konkrete spørsmål utover det som står i EIA'en. Selskapet har også fått et utkast til tilrådning til uttalelse.

Selskapets hovedansvar har vært at Bangladesh har et stort behov for stabile kraftleveranser, og at eventuelle ulemper ved prosjektet må ses opp mot situasjonen i landet med stor fattigdom og mangel på energi. Bare drøyt 60 prosent av befolkningen har tilgang til elektrisitet. I sitt brev av 1. september 2014 skriver selskapet:

«Each country is blessed with certain characteristics such as physiography, natural resources, ecology, human population and needs etc. and we have to strike the balance between the environment and development based on our local conditions. With that perspective in mind, we feel that Govt. of Bangladesh has taken a conscious decision to go ahead with the project, and their decision, as a sovereign country needs to be respected.»

Selskapet er uenig med Etikkrådet i vurderingen av miljøkonsekvensene og i at det er uheldig at et myndighetsorgan selv har utført miljøkonsekvensvurderingene som ligger til grunn for tillatelsene som er gitt til prosjektet. Selskapet skriver:

«In our opinion, an EIA undertaken by a Govt. Entity adds to the credibility over an EIA undertaken by a private consultant, which is again accused to be biased, as the same is funded by project proponent. Further, the responsibility for further studies and mitigation always lies with the Joint Venture Company setting up the project, according to the environmental clearance granted.»

I sine kommentarer til utkastet til tilrådning peker selskapet på at skipstransport er den vanligste transportformen i et land som Bangladesh både på grunn av naturgitte forutsetninger og fordi fattige land gjerne har dårlig utbygd infrastruktur. Selskapet påpeker at Mongla er Bangladesh' nest største havn og sier at vassdraget uansett vil være gjenstand

for mudring siden dette er en offisiell skipsled (*declared waterway*). Selskapet informerer også om framtidige tiltak vedrørende transport:

«...BIFPLC has engaged another consulting firm of international repute through global tendering process for a detailed coal sourcing and logistics study. The Emergency situations and requisite response systems associated to this coal transportation shall be studied by the Consultant and based on the recommendations of the consultant, an elaborate emergency response system for coal transportation will be developed.»

Selskapet understreker også at avstanden fra verdensarvområdet til kraftverket vil være ca. 70 km.

Samlet sett mener selskapet at den forventede miljømessige belastningen og risikoen for ulykker er akseptabel med de tiltakene selskapet har planlagt.

6 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet finner at det ikke er tvil om at det er unike miljøkvaliteter knyttet til hele Sundarbans, og at det er særskilt behov for å beskytte mangroveskogen i Sundarbans generelt og verdensarvområdene og de globalt truede dyreartene spesielt. Rådet finner at det er riktig å se på det nasjonale verneområdet som en nødvendig buffer rundt verdensarvområdet, og at omfattende forekomst av blant annet elvedelfin og tiger i dette bufferområdet dokumenterer de spesielle verneverdiene i hele dette området. Rådet mener at det er en uakseptabel risiko for alvorlig miljøskade både på verdensarvområdene og på verneområdene rundt disse som en følge av kraftverket og transporten til dette. Sundarbans er et dynamisk mangroveområde under sterkt press, og effektene av inngrep og skader i slike systemer er ofte ikke reversible. Det er også betydelig risiko for alvorlige negative miljø- og helseeffekter som følge av spredning av metaller, særlig arsen, fra asken fra kraftverket.

Etikkrådet har vurdert denne saken ut fra at dette er et prosjekt som har startet opp, men ikke er i drift. Rådet har derfor ikke kunnet bruke driftserfaringer, men har i større grad brukt risikovurderinger som grunnlag for sin konklusjon. Det er grunn til presisere at rådet nettopp har som mandat å vurdere framtidig risiko. Rådet har i tilrådingen blant annet lagt vekt på risikoen knyttet til opparbeiding og bygging, og det vil derfor være hensiktsløst å gjøre vurderingen når prosjektperioden er ferdig og anlegget er i drift. Det er også lagt vekt på risikoen for uforutsette situasjoner og uhellshendelser.

Etikkrådet mener at det ikke er sannsynlig at forstyrrelsen og ulykkesrisikoen fra transporten vil reduseres uten omfattende analyser og tiltak. Selv om ytterligere tiltak skulle bli iverksatt er det heller ikke sannsynlig at risikoen kan reduseres til et akseptabelt nivå. Med de store slammengdene som kommer med elvevannet, vil mudring være et repeterende behov. Lekkasje av metaller vil være en stabil risiko om forslagene i miljøkonsekvensanalysen blir styrende. Hver for seg utgjør forholdene knyttet til transporten, mudringen og askedisponeringen en betydelig miljørisiko.

NTPC har operatøransvaret i *joint venture*-selskapet og har dermed også ansvaret for design, konstruksjon og drift, og selskapet er den parten i foretaket med mest praktisk erfaring med slike prosjekter. I de fleste land er det vanlig at operatørselskapet har ansvaret

for å få gjennomført en analyse av risikoforhold og tiltak for å avbøte risiko ved et prosjekt (EIA). I dette prosjektet har et myndighetsorgan laget EIA'en. EIA'en beskriver tydelig at det er svært mange hensyn som må tas for å unngå miljøskade, at verneverdiene er store, og at det er et betydelig antall myndigheter som er involvert. EIA'en, beskriver tiltak som i utgangspunktet framstår som relevante. Den beskriver derimot ikke, eller i liten grad, hva som skal til for å unngå å skade miljøet, og vurderer ikke om foreslåtte tiltak vil være tilstrekkelige. Den trekker heller ikke inn internasjonale erfaringer som sier noe om lekkasjer fra deponier, tiltak mot slamflukt, sammenliknbare beredskapssystemer eller risiko for forlis. Det er derfor ikke mulig å vurdere om miljøet beskyttes i tilstrekkelig grad ved å følge selskapsforslaget. Rådet finner at dette utgjør en markert tilleggsrisiko og finner at selskapet ikke har gjort tilstrekkelig for å undersøke dette.

EIA'en behandler heller ikke konsekvensen av manglende etterlevelse av regelverket. Dette vanskeliggjør arbeidet med å identifisere relevante og tilstrekkelige tiltak. Om tilstrekkelig vern av miljøet krever full etterlevelse av alle reguleringer, vil det være nødvendig med en analyse av om dette er oppnåelig, eller om det må etableres tilleggsordninger som fanger opp eller demper effekten av avvikssituasjoner. Eksempelvis er det isolert sett ikke lov å forurense om fartøyet forliser, men realistisk sett vil det allikevel av og til skje i krevende farvann og under vanskelige værforhold.

NTPC er et stort selskap som har erfart at det tidvis stilles strengere krav også der de ikke har verdensarvområder som sannsynlig skadelidende. Selv om myndighetene i Bangladesh er mer involvert i å analysere risiko og å spesifisere egnede tiltak for å avbøte risiko ved at det er et myndighetsorgan som faktisk har laget EIA'en, er det allikevel et allment akseptert prinsipp at selskapet selv har ansvaret for å kartlegge risikomomenter og å iverksette tilstrekkelige tiltak.

Dette understrekes av for eksempel Verdensbanken/IFC (International Finance Corporation) som i sin *Performance Standard 6* om biodiversitet²⁹ stiller svært strenge krav til mulige konsekvenser av inngrep, og til overvåknings- og evalueringsprogrammer for biodiversitet i områder klassifisert som kritisk habitat, dvs. verdensarvområder, de fleste Ramsar- og *Biosphere*-områder, og områder med truede eller kritisk truede arter. Nedslagsfeltet til kraftverket kommer inn under samtlige av disse kriteriene, selv om kraftverkslokaliteten er utenfor og oppstrøms. UNESCO vektlegger på samme måte også aktiviteter utenfor verdensarvområdet som kan påvirke verneverdiene.

Rådet finner at det i denne saken er riktig å se på miljøverdiene der miljøskadene kan oppstå, og at verneverdiene tilsvarer de som kommer inn under kategorien «kritisk habitat» i IFC «*Performance Standard 6*». IFC sier der:

«17. In areas of critical habitat, the client will not implement any project activities unless all of the following are demonstrated:

- *No other viable alternatives within the region exist for development of the project on modified or natural habitats that are not critical;*
- *The project does not lead to measurable adverse impacts on those biodiversity values for which the critical habitat was designated, and on the ecological processes supporting those biodiversity values;*

- *The project does not lead to a net reduction in the global and/or national/regional population of any Critically Endangered or Endangered species over a reasonable period of time;*
- *A robust, appropriately designed, and long-term biodiversity monitoring and evaluation program is integrated into the client's management program;»30*

Det følger av dette at normen rådet holder selskapet opp mot i denne saken i stor grad tilsvarende forventningene IFC har til selskap som etablerer seg slik at de påvirker kritiske habitat.

Transport på sjø og elv, beredskap og mudring

Transportrutene går på grensen til verdensarvområdet og gjennom Sundarbans. Hele transportrutene opp til rett sør for Mongla er innenfor Ramsar-området.

Selskapet vil kjøpe transporttjenestene på kjøp. Fartøyene blir bygget spesielt for dette oppdraget, og vil i liten eller ingen grad ha andre oppdragsgivere. Transporten av kull og materiale til byggingen må ses som en del av prosjektet som selskapet må ta hensyn til i sin samlede plan for hvordan miljøutfordringene skal håndteres. Det er derfor ikke tvil om at selskapet har delansvar og medvirker til enhver risiko som oppstår som følge av transporten.

EIA'en oppsummerer at om ikke den høyeste oppmerksomhet og de strengeste krav stilles, vil det gå ut over det svært verdifulle området. Samtidig er det uklart om kravene som vil bli stilt, vil være tilstrekkelige, og om det til enhver tid vil være mulig å overholde kravene eller hvordan etterlevelsen vil bli overvåket.

Rådet finner at aktiviteten knyttet til tusenvis av seilinger inn til og gjennom dette området utgjør en vesentlig risiko for de vernede områdene og verdiene i disse.

I et land som har begrenset nasjonal lovgivning knyttet til skipsfart, vil fartøyenes juridiske ansvar være definert av *International Maritime Organisation* (IMO). IMO stiller krav som gjør at den ansvarlige på fartøy må forholde seg til en eventuell nasjonal beredskapsorganisasjon.

Det er ikke referert til noen slik nasjonal responsressurs i EIA'en. Vi må derfor anta at det ikke finnes i adekvat omfang. Selskapet vil være kjent med denne mangelen og har et selvstendig ansvar for å sørge for at deres og leverandørenes aktiviteter ikke utgjør en uakseptabel risiko.

Nærheten til Sundarbans generelt og verdensarvområdet spesielt gjør at uhell som involverer fartøy, vil kunne få uakseptable konsekvenser.

Over en tiårs periode vil det være i størrelsesorden tusen skipsbevegelser som tangerer verdensarvområdet, og om lag ti tusen skipsbevegelser opp eller ned vassdraget oppstrøms, i et område som er utsatt for monsun, stormbølger og flommer, og som navigasjonsmessig er svært utfordrende. Én ulykke som ikke håndteres raskt og korrekt, kan være tilstrekkelig til å påføre Sundarbans og verdensarvområdene stor skade. Statistisk er det større risiko for at slike ulykker skjer ved dårlig vær og vanskelige seilingsforhold, noe som understreker at en ikke kan basere beredskap og tiltak ved ulykke på hva som er mulig under normale omstendigheter.

Selskapet har identifisert at transporten i seg selv utgjør en ekstra belastning ved å

beskrive at lyd, lys om natten, erosjon på grunn av økt skipstrafikk, alminnelig forurensning fra båtene som oljeforurenset vann, avløp og annet avfall er en utfordring, og at dette må reguleres. Det er foreslått en del tiltak for å redusere den omfattende forstyrrelsen av dyrelivet som transporten vil medføre, som begrenset lysbruk ved nattseiling etc., men det foreligger ingen analyser av om tiltakene er tilstrekkelige, eller hvordan de ser for seg at en skal drive tilsyn med etterlevelsen av eventuelle krav.

Transporten utgjør en betydelig risiko for mangroveskogen og økosystemet i den, med omfattende forstyrrelser av dyrelivet, endret slamtransport som påvirker planteliv og dyr i elva, og erosjonsendringer som påvirker både vegetasjon og dyreliv. I sum kan dette gi varige endringer av økosystemet.

EIA'en oppsummerer dette slik: «*If navigational, spillages, noise, speed, lighting, waste disposal rules regulations are not properly maintained, it may impact the Sundarbans ecosystem especially Royal Bengal Tiger, deer, crocodile, dolphins, mangroves, etc.*»³¹. Men det står ikke på hvilket grunnlag de har konkludert med at disse reglene er tilstrekkelige, eller hvordan det skal sørges for etterlevelse av reglene.

Joint-venture-selskapet har som nevnt leid inn en konsulent for å vurdere logistikken i kulltransporten, og denne konsulenten skal også foreslå beredskapstiltak. Dette er positivt, og kan føre til noe redusert risiko.

Selv om det skulle bli etablert et lett beredskapssystem, for eksempel basert på varsling mellom båtene og noe utstyr utplassert på disse, vil det gå så kort tid fra en ulykke skjer til forurensning i form av olje, aske eller annet når land eller sårbare områder i vann, at det er urealistisk å se for seg at et slikt system vil klare å avhjelpe situasjonen i særlig grad. Det er derfor rådets vurdering at omfanget av transporten og forholdene den skal foregå under, tilsier at risikoen for alvorlig miljøskade er uakseptabelt stor.

Rådet er ikke kjent med at det er gjort noen grundig vurdering av om økt slamtransport vil påvirke verneområdene. Det er en naturlig høy partikkeltransport i elvene, slik at lokale arter er tilpasset dette, men det er stor usikkerhet rundt hva en potensielt kraftig økning vil ha å si. Lokalt og midlertidig vil det åpenbart ha store konsekvenser for fisket, som er en ernæringsmessig og økonomisk bærebjelke i området. Men fisk kan rømme, og flytter gjerne tilbake etter at forholdene har bedret seg. Det lokale plantelivet, og særlig mangroveartene, har ikke denne muligheten til å flytte seg raskt.

Selskapet påpeker at elven uansett vil bli mudret siden dette er en viktig transportvei i området. Dette er sannsynligvis riktig, men det er likevel slik at behovet for mudring øker betydelig som følge av kraftverket. Den manglende analysen av problemet knyttet til økt slamtransport ved mudring, og særlig den manglende planen for en miljømessig forsvarlig gjennomføring av det store mudringsarbeidet ved Akram Point og i elveløpet opp mot kraftverket, fører til at det er stor usikkerhet vedrørende selskapets planer for nødvendige miljøtiltak og deres effekt. Rådet mener at det er særskilt viktig ikke å risikere uønskede miljøkonsekvenser i et så sårbart område.

Askedisponering

Røykgassen inneholder store mengder partikler med miljømessig farlige egenskaper.

For å unngå spredning i miljøet tas disse ut av luftstrømmen i store volum i renseanlegg

med høy effektivitet. Flere av de foreslåtte disponeringene vil utgjøre en reell risiko for at spredning allikevel kan forekomme ved feil håndtering av asken. Dette gjelder både bruk som gjødsel, deponering uten tilstrekkelige tiltak i et område med flomfare, og bruk som utfyllingsmateriale i et område der grunnvannsspeilet trolig er nær overflaten i deler av året. Rådet har ikke funnet informasjon som tilsier at selskapet har konkrete planer for en forsvarlig disponering på plass, og mener at det vurderes disponeringsmetoder som medfører en uakseptabel høy risiko for at forurensninger som er fjernet fra luftstrømmen, vil bli reintrodusert til et sårbart miljø. Dette gjelder også risiko knyttet til en eventuell transport av aske på kjøll.

EIA'en har foreslått forskjellige disponeringsmetoder, men har ikke vurdert mulige helseeffekter av spredning av arsen i et miljø som allerede er overbelastet. Dette utsetter lokalbefolkningen og miljøet for en uakseptabel risiko som vil vedvare også etter at en eventuelt uforsvarlig disponering avsluttes.

Konklusjon

Det er neppe mulig å gjennomføre bygging av et kullkraftverk på denne lokaliteten uten at dette i seg selv utgjør en høy risiko for å påføre miljøet alvorlig skade, selv med omfattende nye tiltak. I denne saken har selskapet heller ikke i tilstrekkelig grad vurdert grad hva som må gjøres for å beskytte miljøet. Samtidig er det en rekke forhold knyttet til transport og avfallshåndtering som ikke er tilfredsstillende adressert og håndtert. I sum tilsier dette en vesentlig forhøyet risiko for uønskede hendelser i et unikt og svært sårbart område. Rådet legger også betydelig vekt på at UNESCO har uttrykt sterk bekymring for risikoen ved prosjektet, og at IFC sine anbefalinger for slike situasjoner ikke er fulgt.

Basert på en samlet vurdering der alle de diskuterte forholdene tillegges vekt, mener rådet at det er en uakseptabel risiko for at NTPC vil medvirke til alvorlig miljøskade gjennom bygging og drift av kraftverket i Rampal, inkludert transporttjenestene.

7 Tilrådning

Etikkrådet tilråder å utelukke selskapet NTPC Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til alvorlig miljøskade.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Selskapet har *Issuer Id*: 196136 og ISIN nr.: INE733E01010.
- 2 <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 3 http://www.ntpc.co.in/index.php?option=com_content&view=article&id=545&lang=en.
- 4 http://www.ntpc.co.in/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=75&lang=en.
- 5 EIA, app. sXI.

- 6 <http://whc.unesco.org/en/list/798>.
- 7 Verdensarvområde er betegnelse på de mest unike og verdifulle verneområdene av betydning for menneskeheten, anerkjent og listeført av UNESCO.
- 8 Ramsarområde er et våtmarksområde som er vernet etter Ramsarkonvensjonen på grunn av unike naturverdier
- 9 Man and Biosphere er et verneregime under UNESCO på steder der det er unike verneverdier i naturen og der det tillates noe menneskelig aktivitet tilpasset områdets karakter og vernebehov.
- 10 EIA, s. 259.
- 11 <http://whc.unesco.org/archive/2014/whc14-38com-7B-Add-en.pdf>.
- 12 <http://whc.unesco.org/en/decisions/6050/>.
- 13 World Bank: Bangladesh Environmental Analysis», 2006.
- 14 EIA kap. 6.10, map 6.15.
- 15 EIA tab. 6.13.
- 16 Technical EIA Guidance Manual for Thermal Power Plants, Ministry of Environment and Forests, India, August 2010. p 4-8: «Locations of thermal power stations are avoided within 25 km of the outer periphery of the following:
- Metropolitan cities
- National park and wildlife sanctuaries
- Ecologically sensitive areas like tropical forest, biosphere reserve, important lake and coastal areas rich in coral formation».
- 17 EIA, map 6.18, p 208.
- 18 EIA, s. 207.
- 19 EIA, s. ix.
- 20 Se f. eks. <http://www.ajol.info/index.php/ijonas/article/view/49863>.
- 21 EIA, s. 326 tab 10.1.
- 22 International Maritime Organisation, International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation.
- 23 <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/02/06/coal-ash-is-spilling-into-north-carolinas-river-heres-why-its-so-hard-to-regulate/>.
- 24 EIA s. 106.
- 25 U.S. EPA «Human and ecological risk assessment of coal combustion wastes», Aug. 6, 2007.
- 26 <http://www.who.int/docstore/bulletin/pdf/2000/issue9/bu0751.pdf?ua=1>.
- 27 <http://www.plantphysiology.org/content/152/1/309.abstract>.
- 28 <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2647345/>.
- 29 IFC Performance Standard 6 Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources, Jan.1. 2012.
- 30 http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bff0a28049a790d6b835faa8c6a8312a/PS6_English_2012.pdf?MOD=AJPERES.
- 31 EIA, s. 268.



Retningslinjer

Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers

Retningslinjene ble endret 1. januar 2015, de er tilgjengelige på www.etikkradet.no. Fastsatt av Finansdepartementet 1. mars 2010 i medhold av lov 21. desember 2005 nr. 123 om Statens pensjonsfond § 7

§ 1. Virkeområde

- (1) Disse retningslinjene gjelder for Finansdepartementet, Etikkrådet og Norges Banks arbeid med utelukkelse og observasjon av selskaper.
- (2) Retningslinjene omfatter investeringene i fondets aksje- og obligasjonsportefølje, samt instrumenter i fondets eiendomsportefølje utstedt av selskaper som er tatt opp til notering på regulert markedsplass.

§ 2. Utelukkelse av selskaper fra fondets investeringsunivers

- (1) Fondets midler skal ikke være investert i selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer:
 - a) produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper
 - b) produserer tobakk
 - c) selger våpen eller militært materiell til stater som er omfattet av ordningen for statsobligasjonsunntak omtalt i mandatet for forvaltningen av SPU § 3-1 annet ledd bokstav c.
- (2) Departementet treffer beslutning om å utelukke selskaper som nevnt i første ledd fra fondets investeringsunivers etter råd fra Etikkrådet.
- (3) Finansdepartementet kan etter råd fra Etikkrådet utelukke selskaper fra fondets investeringsunivers der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for:
 - a) grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnearbeid
 - b) alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner
 - c) alvorlig miljøskade
 - d) grov korrupsjon
 - e) andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer
- (4) I vurderingen av om selskapet skal utelukkes etter tredje ledd, kan departementet bl.a. legge vekt på sannsynligheten for framtidige normbrudd, normbruddets alvor og omfang, forbindelsen mellom normbruddene og selskapet fondet er investert i, om selskapet gjør det som med rimelighet kan forventes for å redusere risikoen for framtidige normbrudd innenfor en rimelig tidshorisont, selskapets retningslinjer for og arbeid med ivaretagelse av god selskapsstyring, miljø og sosiale forhold og om selskapet bidrar i positiv retning overfor dem som rammes eller tidligere har blitt rammet av selskapets atferd.

- (5) Departementet skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før beslutning om utelukkelse treffes. Før utelukkelse etter tredje ledd besluttes, skal departementet vurdere om andre virkemidler kan være bedre egnet til å redusere risikoen for fortsatt normbrudd eller av andre årsaker kan være mer hensiktsmessige. Departementet kan be om Norges Banks uttalelse i saken, herunder om eierskapsutøvelse kan redusere risikoen for framtidige normbrudd.

§ 3. Observasjon av selskaper

- (1) Departementet kan på grunnlag av tilrådning fra Etikkrådet etter § 4 fjerde eller femte ledd beslutte å sette et selskap til observasjon. Observasjon kan besluttes der det er tvil om vilkårene for utelukkelse er oppfylt, om utviklingen framover i tid eller der det av andre årsaker finnes hensiktsmessig. Det skal jevnlig foretas en vurdering av om selskapet fortsatt skal stå til observasjon.
- (2) Beslutning om observasjon gjøres offentlig kjent, med mindre særlige hensyn tilsier at beslutningen bare skal gjøres kjent for Norges Bank og Etikkrådet.

§ 4. Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland – oppnevning og mandat

- (1) Finansdepartementet oppnevner Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland. Rådet skal bestå av fem medlemmer. Rådet skal ha sitt eget sekretariat.
- (2) Rådet skal overvåke fondets portefølje med sikte på å avdekke om selskaper medvirker til eller selv er ansvarlig for uetisk atferd eller produksjon som nevnt i § 2 første og tredje ledd.
- (3) Rådet gir etter anmodning fra Finansdepartementet tilrådning om hvorvidt en investering kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.
- (4) Rådet gir tilrådning om utelukkelse etter kriteriene i § 2 første og tredje ledd.
- (5) Rådet kan gi tilrådning om at et selskap settes under observasjon, jf. § 3.

§ 5. Etikkrådets arbeid

- (1) Rådet tar opp saker etter § 4 fjerde og femte ledd på eget initiativ eller etter anmodning fra Finansdepartementet. Etikkrådet skal utarbeide prinsipper som ligger til grunn for rådets utvalg av selskaper for nærmere undersøkelse. Prinsippene skal offentliggjøres.
- (2) Rådet innhenter nødvendig informasjon på fritt grunnlag og sørger for at saken er godt opplyst før tilrådning om utelukkelse fra investeringsuniverset gis.
- (3) Et selskap som vurderes for utelukkelse, skal gis mulighet til å framlegge informasjon og synspunkter for Etikkrådet tidlig i prosessen. Rådet skal i denne sammenheng klargjøre overfor selskapet hvilke forhold som kan danne grunnlag for utelukkelse. Vurderer rådet å tilrå utelukkelse, skal utkast til tilrådning forelegges selskapet til uttalelse.
- (4) Rådet skal begrunne sine tilrådninger. Begrunnelsen skal bl.a. omfatte en framstilling av saken, rådets vurdering av aktuelle utelukkelsesgrunnlag samt selskapets eventuelle merknader i saken. Beskrivelsen av sakens faktiske forhold skal så langt som mulig være basert på etterprøvbart kildemateriale og kildene skal angis i tilråningen, med mindre

særlige hensyn tilsier noe annet. Vurderingen av aktuelle utelukkelsesgrunnlag skal angi relevante faktiske og rettslige kilder og de hensyn som etter rådets syn bør tillegges vekt. I saker som gjelder utelukkelse etter § 2 tredje ledd skal tilrådingen så langt det er hensiktsmessig også gi en vurdering av forholdene som er nevnt i § 2 fjerde ledd.

- (5) Rådet skal rutinemessig vurdere om grunnlaget for utelukkelse fortsatt er til stede og kan på bakgrunn av ny informasjon anbefale Finansdepartementet at utelukkelse oppheves.
- (6) Rutiner for rådets behandling av saker som gjelder spørsmål om en beslutning om utelukkelse skal oppheves, skal være offentlig tilgjengelig. Selskap som er utelukket skal informeres særskilt om rutinene.
- (7) Finansdepartementet offentliggjør Etikkrådets tilrådingen når aktuelle verdipapirer er avhendet, eller når departementet har fattet endelig beslutning om ikke å følge Etikkrådets tilråding.
- (8) Rådet skal avgi årlig rapport om sin virksomhet til Finansdepartementet.

§ 6. Informasjonsutveksling og koordinering mellom Norges Bank og Etikkrådet

- (1) Det skal jevnlig avholdes møter mellom Finansdepartementet, Etikkrådet og Norges Bank for å utveksle informasjon om arbeid med eierskapsutøvelse og Etikkrådets overvåking av porteføljen.
- (2) Etikkrådet og Norges Bank skal ha rutiner som sørger for at eventuell kontakt med samme selskap er koordinert.
- (3) Etikkrådet kan be Norges Bank om opplysninger om hvordan konkrete selskaper er håndtert i eierskapsutøvelsen. Etikkrådet kan be om Norges Banks uttalelse om andre forhold som vedrører disse selskapene. Norges Bank kan be Etikkrådet om å stille sine vurderinger av enkeltselskaper til disposisjon.

§ 7. Melding om utelukkelse

- (1) Finansdepartementet skal gi Norges Bank melding om at et selskap er utelukket fra investeringsuniverset. Norges Bank skal gis en frist på to kalender måneder til å gjennomføre nedsalg. Norges Bank skal så snart nedsalg er gjennomført gi melding til departementet.
- (2) Norges Bank skal på departementets anmodning meddele det berørte selskapet departementets beslutning om utelukkelse med begrunnelse.

§ 8. Liste over utelukkede selskaper

Departementet skal føre en offentlig liste over selskaper som er utelukket fra fondets investeringsunivers eller satt til offentlig observasjon.

§ 9. Ikrafttredelse

Retningslinjene gjelder fra 1. mars 2010. Fra samme tidspunkt oppheves Etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond – Utland fastsatt av Finansdepartementet 19. november 2004.



Trykk: Departementenes servicesenter - 03/2014 - opplag 75

Design: Melkeveien Designkontor as

Foto: Omslag: © Reicher - Fotolia.com, © ivan_dzyuba - Fotolia.com, © elen_studio - Fotolia.com



Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland
www.etikkradet.no
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo
Norge

