

Til Norges Bank
21. desember 2015

**Tilråding om utelukkelse av selskapet San Leon Energy Plc. fra
Statens pensjonsfond utland**

Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke selskapet San Leon Energy Plc. fra Statens pensjonsfond utland fordi selskapet medvirker til grove brudd på grunnleggende etiske normer ved å drive petroleumspespektering i Vest-Sahara på oppdrag for marokkanske myndigheter.

Vest-Sahara er et ikke-selvstyrt område uten anerkjent administrator. Etikkrådet tar i sin vurdering utgangspunkt i FN-paktens artikkel 73 om ikke-selvstyrte områder og andre rettskilder som tolker FN-paktens bestemmelser. Utvinning av naturressurser i slike områder kan etter folkerettens regelverk være akseptabelt dersom den skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser.

San Leon anser at dets letevirksomhet i området ikke kan sidestilles med eventuell, fremtidig utvinning av oljeressurser der. Videre legger selskapet til grunn at dets virksomhet i området er i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser.

Etikkrådet mener på sin side at det i denne sammenheng ikke kan skilles mellom letevirksomhet og utvinning. Et slikt skille kan ikke uten videre utledes fra FN-paktens art. 73. Stater kan ikke fritt drive olje- og gassleting på landområder utenfor eget suverent territorium. Marokkos siktemål med letevirksomheten er utvilsomt utvinning av petroleumforekomster, og San Leon bidrar til dette framtidige siktemålet, uavhengig av om selskapet selv kun vil drive letevirksomhet eller også vil delta i eventuell fremtidig utvinning i området.

Videre anser Etikkrådet at det ikke er godt gjort at virksomheten foregår i samsvar lokalbefolkningens ønsker og interesser. Selskapet har gjort det klart at det ikke har vært i dialog med Polisario, og hevder at Polisario ikke kan anses som legitime representanter for lokalbefolkningen i området. FN anser imidlertid Polisario som representanten for områdets befolkning, og Marokko forhandler med Polisario når det fra tid til annen foregår forhandlinger om områdets framtidige status. Selskapet har riktignok konsultert med noen andre interessenter, men det virker i utgangspunktet vanskelig å anta noe om lokalbefolkningens ønsker og interesser når deres anerkjente hovedrepresentant ikke er forespurt. På den annen side er det offentlig kjent at Polisario anser San Leons virksomhet i området å være ulovlig.

Rådet legger videre vekt på at letevirksomheten bidrar til å opprettholde en uavklart situasjon i området. FN-pakten slår fast at utnyttelse av naturressurser i ikke-selvstyrte områder skal utøves i samspill med den berørte befolkning. Bakgrunnen er nettopp at uenighet om tilgang til naturressurser kan være en driver for konflikter. Så lenge det ikke foreligger en politisk løsning for området og den ene parten i tillegg er uttalt motstander av letevirksomheten og advarer mot at den kan føre til en eskalering av konflikten, er det rimelig å legge til grunn at denne virksomheten bidrar til å opprettholde den uavklarte situasjonen i området, og kanskje til å forverre den.

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	3
1.1 Hva rådet har tatt stilling til	3
1.2 Kilder	4
2 BAKGRUNN	4
2.1 Tidligere saker.....	4
2.2 Situasjonen i Vest-Sahara.....	4
2.3 Folkerettens regelverk	6
2.4 Etikkrådets møter med marokkanske myndigheter	8
2.5 Etikkrådets møter med Polisario	8
3 INFORMASJON FRA SELSKAPET	8
4 ETIKKRÅDETS VURDERING	10
5 TILRÅDNING	12

1 Innledning

Etikkrådet besluttet våren 2012 å vurdere SPUs investering i San Leon Energy Plc.¹ («San Leon») opp mot fondets etiske retningslinjer. Bakgrunnen var selskapets leting etter petroleumsforekomster i Vest-Sahara på oppdrag av marokkanske myndigheter. Uavhengig av Etikkrådets undersøkelser gikk selskapet ut av fondets portefølje i 2013. Etikkrådet la derfor saken til side. Ettersom selskapet igjen er i fondets portefølje, har rådet tatt opp saken på nytt.

Ved utgangen av 2014 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 1,5 millioner, tilsvarende en eierandel på 0,43 prosent av aksjene i selskapet.

San Leon ble stiftet i 1995 som et olje- og gassletingselskap. Frem til 2007 drev selskapet hovedsakelig som et investeringselskap. Selskapet driver i dag leting og utvinning av olje og gass i Europa og Nord-Afrika.

San Leon har i brev til Etikkrådet bekreftet at det har inngått fire petroleumsavtaler med marokkanske myndigheter som omfatter leting i Vest-Sahara. Letingen der foregår på de såkalte Zag- og Tarafaya-feltene. I en pressemelding fra september i år opplyser selskapet at det ved prøveboring har påvist gassforekomster på Tarafaya-feltet, og at det vil foreta ytterligere seismiske undersøkelser i dette leteområdet.²

1.1 Hva rådet har tatt stilling til

Etikkrådet har i denne saken tatt stilling til om det er en uakseptabel risiko for at San Leon medvirker til særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer etter retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland³ (SPUs etiske retningslinjer) § 3, bokstav e, gjennom sin letevirsomhet i Vest-Sahara.

Forarbeidene til SPUs etiske retningslinjer (NOU 2003:22) peker spesielt på investeringer i selskaper med virksomhet i ikke-selvstyrte, omstridte eller okkuperte områder, og omtaler Vest-Sahara som et eksempel på et område hvor det kunne være grunn til å vise tilbakeholdenhet.⁴

Etikkrådet legger til grunn at ressursleting i området kan være akseptabel dersom den skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Det konkrete vurderingstemaet i denne saken er hvorvidt dette vilkåret er oppfylt. Det er videre vurdert om selskapets virksomhet bidrar til å opprettholde en uavklart situasjon i området.

¹ Selskapets Issuer ID: 15213136.

² Selskapets pressemelding 30. september 2015: <http://sanleonenergy.com/media-centre/news-releases/2015/september/30/interim-results-2015.aspx>.

³ Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793?q=retningslinjer+++pensjonsfond+++utland>.

⁴ NOU 2003: 22, Forvaltning for fremtiden, side 92: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-22/id118914/>.

1.2 Kilder

Denne tilrådingen bygger i hovedsak på informasjon fra selskapet, ulike FN-dokumenter og informasjon fra marokkanske myndigheter og Polisario.⁵

2 Bakgrunn

2.1 Tidligere saker

Selskapet Kerr McGee Corp., som drev oljeleting offshore Vest-Sahara, ble i 2005 utelukket fra fondet etter anbefaling fra Etikkrådet.⁶ Det var to hovedargumenter for dette:

- Det kunne ikke godtgjøres at virksomheten foregikk i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser.
- Virksomheten bidro til å opprettholde en uavklart situasjon i området.

San Leon driver sin letevirksomhet på land i Vest-Sahara, ikke offshore som i Kerr McGee-saken. For Etikkrådet vil vurderingstemaene likevel i stor grad være sammenfallende.

Etikkrådet har videre avgitt tilrådninger om utelukkelse av to selskaper som kjøper fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara.⁷

2.2 Situasjonen i Vest-Sahara

Etikkrådet har gjort rede for situasjonen i Vest-Sahara i tidligere tilrådninger (2005, 2010 og 2014) 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.⁸

Marokko har faktisk kontroll over det meste av territoriet, men ingen av FNs organer anerkjenner hverken Marokkos suverenitet over Vest-Sahara eller Marokko som lovlig

⁵ Polisario ble pekt på av FN som representant for befolkningen i Vest-Sahara i FN-resolusjon 34/37 (1978): «*The General Assembly [...] recommends to that end that the Frente Popular para la Liberacion de Saguia el-Hamra y de Rio de Orom [altså Polisario], the representative of the people of Western Sahara, should participate fully in any search for a just, lasting and definitive lasting solution of the question of Western Sahara [...]*», <http://www.un.org/documents/ga/res/34/a34res37.pdf>.

⁶ Etikkrådets tilråding om utelukkelse av selskapet KerrMcGee Corp, april 2005: <http://etikkradet.no/files/2014/12/KMG-12-apri-2005-norsk.pdf>.

⁷ Tilrådninger 2010 og 2011 vedrørende utelukkelse av selskapene FMC Corporation og Potash Corporation of Saskatchewan: <http://etikkradet.no/tilradninger-og-dokumenter/tilradninger/andre-grove-brudd-pa-grunnleggende-etiske-normer/tilradning-15-november-2010-om-utelukkelse-av-selskapene-fmc-corporation-og-potash-corporation-of-saskatchewan/>.

Tilråding 26. september 2014 om utelukkelse av Innophos Holdings Inc: <http://etikkradet.no/tilradning-26-september-2014-om-utelukkelse-av-innophos-holdings-inc/>.

⁸ FNs liste over ikke-selvstyrte områder: <http://www.un.org/en/events/nonselfgoverning/nonselfgoverning.shtml>.

administrativ myndighet i området. Det er heller ingen stater som anerkjenner marokkansk suverenitet over Vest-Sahara. Marokko omtaler likevel Vest-Sahara som en marokkansk provins og hevder suverenitet over det meste av området.

I 1973 ble frigjøringsgruppen Polisario 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. Spania hadde ikke suverenitet over området og kunne følgelig ikke avgi suverenitet over området til Marokko og Mauritania. Avtalen endret heller ikke Vest-Saharas status som et ikke-selvstyrt område etter FN-paktens bestemmelser. Spanske myndigheter forutsatte samtidig 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.

Marokko har siden 1979 forvaltet det meste av territoriet uten å være anerkjent administrator av området i henhold til FN-paktens bestemmelser.

Etter væpnede stridigheter mellom Polisario og Marokko ble våpenhvile inngått i 1991. FNs fredsbevarende styrke MINURSO overvåker våpenhvilen og skulle opprinnelig også overvåke folkeavstemningen om områdets fremtid.

Det har siden 1990-tallet vært flere initiativer i regi av FN med sikte på å avholde folkeavstemningen. Samtaler ble tatt opp mellom marokkanske myndigheter og Polisario i april 2007, men disse har vært preget av flere avbrudd og liten fremgang. Marokko la i 2007 frem et forslag for området om begrenset selvstyre (autonomi) under marokkansk suverenitet. Polisario opprettholder kravet om folkeavstemning med mulighet for uavhengighet for området.

Ved en offisiell markering i 2014 uttalte Marokkos Kong Mohammed VI bl.a.:

«[...] the Sahara will remain part of Morocco until the end of time. [...] The fact that Morocco chose to cooperate in good faith with all parties should not be interpreted as a sign of weakness; nor should it be used as a means to ask for more concessions. [...] The autonomy initiative is the maximum Morocco can offer to achieve a final solution to this regional conflict.»⁹

Det er altså lite som tyder på noen snarlig, forhandlet løsning på konflikten.

Vest-Sahara er i dag i stor grad befolket av personer med marokkansk bakgrunn som har flyttet til området etter 1979. Befolkningen i Vest-Sahara utgjør i dag om lag 550 000 personer. Ca. 165 000 personer av områdets opprinnelige befolkning, saharwiene, er fordrevet til flyktningleirer i Algerie, hvor de lever under svært vanskelige forhold.¹⁰

⁹ Gjengitt i «Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara», 10. april 2015 (S2015/246), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/246.

¹⁰ UNHCR, 2015: «The Sahrawi refugees in Algeria are settled in five camps near Tindouf. Owing to the remoteness of the area, they remain dependent on humanitarian assistance with little prospect of self-reliance as income-generating activities are scarce. The Government estimates that there are 165,000 refugees in the camps.», <http://www.unhcr.org/pages/49e4861f6.html>.

2.3 Folkerettens regelverk

FN-paktens artikkel 73

FN-paktens kapittel XI omhandler ikke-selvstyrte områder. Artikkel 73 pålegger stater som har eller som påtar seg ansvaret for administrasjon av slike områder «*med den tilbørlige respekt for vedkommende folks kultur å sikre deres politiske, økonomiske, sosiale og undervisningsmessige utvikling, rettferdige behandling og beskyttelse mot overgrep*», og videre «*å utvikle selvstyre, ta rimelig hensyn til folkenes politiske ønskemål og å støtte dem i den gradvise utvikling av frie politiske institusjoner i samsvar med vedkommende folks og områders særegne forhold og deres forskjellige utviklingstrinn*».¹¹

Artikkel 73 fastslår at den økonomiske og politiske utvikling i slike områder skal skje i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Når det gjelder Vest-Sahara, er dette prinsippet stadfestet i en rekke FN-resolusjoner.¹²

Rettslig betenkning fra FNs juridiske rådgiver («2002 UN Legal Opinion»)

En rettslig betenkning fra FNs juridiske rådgiver omhandler lovligheten av mineralressursutvinning i ikke-selvstyrte områder generelt og gir en vurdering av dette når det gjelder situasjonen i Vest-Sahara spesielt.

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.»*¹³

I den rettslige betenkningen fra 2002 legges det altså til grunn at mineralressursutvinning i ikke-selvstyrte områder kun er akseptabelt dersom den skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser.

¹¹ FN-pakten, 1945: <http://www.fn.no/Bibliotek/Avtaler/FN-pakten/FN-pakten>

¹² Bl.a. General Assembly RES 3458 (XXV) av 10. desember 1975 som fastslår "the right of the people of the Spanish Sahara to self-determination, in accordance with General Assembly Resolution 1514 (XV)": <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/001/71/IMG/NR000171.pdf?OpenElement>.

Vest-Sahara har ellers vært behandlet i en rekke andre FN-resolusjoner de siste årene, bl.a. A/RES/50/33, 6. desember 1995, A/RES/52/72, 10. desember 1997, A/RES/53/61, 3. desember 1998, A/RES/54/84, 6. desember 1999, A/RES/55/138, 8. desember 2000, A/RES/56/66, 10. desember 2001, A/RES/ 63/102, 18. desember 2008, A/RES/65/119, 10. desember 2010, samt i Sikkerhetsrådsresolusjoner, bl.a. 1754 (2007), 1783 (2007), 1813 (2008), 1871 (2009), 1920 (2010), 1979 (2011), 2044 (2012), 2099 (2013), og 2152 (2014).

¹³ Brev fra FNs juridiske kontor til FNs Sikkerhetsråd (S/2002/161), 12. februar 2002, omtales gjerne som «2002 UN Legal Opinion»: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/249/87/PDF/N0224987.pdf?OpenElement>.

Rettslig betenkning fra den Afrikanske Unions juridiske rådgiver, 2015

En rettslig betenkning offentliggjort i oktober 2015 om lovligheten av marokkansk leting og utvinning av naturressurser i Vest-Sahara konkluderer med all slik virksomhet i området er ulovlig og et hinder for en fredelig løsning på konflikten om området:

*«Any exploration and exploitation of natural resources by Morocco is illegal as it violates international law and resolutions of the UN and the AU relating to the right to self-determination and permanent sovereignty of the people of Western Sahara over their natural resources. In addition, the exploration and exploitation seriously undermines the efforts and negotiations for a just and peaceful settlement over Western Sahara.»*¹⁴

Genèvekonvensjonene

I 2015 overleverte Polisario en erklæring¹⁵ til Sveits, som er depositarstat for Genèvekonvensjonene (I-IV)¹⁶ og Tilleggsprotokoll I (TPI), hvor Polisario forplikter seg til å anvende Konvensjonene og Protokollen i konflikten med Marokko i hht. TPI artikkel 96(3)¹⁷ jfr. artikkel 1(4). Det vil innebære at Marokko og Polisario, i kraft av å være «myndigheten som representerer et folk engasjert mot en Statspart» vil bli forpliktet av Genèvekonvensjonenes regler for mellomstatlige konflikter og okkupasjon, se TPI artikkel 96 (3)(a) og (b). Marokko protesterte meget kraftig mot dette, blant annet under henvisning til at det er over et kvart århundre siden det var stridigheter mellom Polisario og Marokko, og at Polisario ikke er en representant som forutsatt TPI.¹⁸

Kjennelse fra EU-Retten, første instans i EU-domstolen, desember 2015

I en kjennelse fra desember 2015 har Retten gitt Polisario medhold i kravet om at EUs handelsavtale med Marokko fra 2012 må kjennes ugyldig for så vidt den gjelder handel med produkter fra Vest-Sahara.¹⁹ Selv om det må påregnes at dommen vil bli anket inn for EU-

¹⁴ Legal Opinion, the Office of the Legal Counsel and Directorate for Legal Affairs of the African Union Commission. Dokumentet er udatert, men ble offentliggjort 14. oktober 2015: <http://legal.au.int/en/sites/default/files/The%20Legal%20Opinion%20%28final%20for%20posting%20on%20the%20website%29.pdf>.

¹⁵ Sveits er depositarstat for Genèvekonvensjonene. Meddelelse fra sveitsiske utenriksmyndigheter 23. juni 2015: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/150626-GENEVE_en.pdf.

¹⁶ ICRC: <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>.

¹⁷ «The authority representing a people engaged against a High Contracting Party in an armed conflict of the type referred to in Article 1, paragraph 4, may undertake to apply the Conventions and this Protocol in relation to that conflict by means of a unilateral declaration addressed to the depositary. Such declaration shall, upon its receipt by the depositary, have in relation to that conflict the following effects:

(a) the Conventions and this Protocol are brought into force for the said authority as a Party to the conflict with immediate effect;

(b) the said authority assumes the same rights and obligations as those which have been assumed by a High Contracting Party to the Conventions and this Protocol; and

(c) the Conventions and this Protocol are equally binding upon all Parties to the conflict.»

<https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=4B3EBFB356E8FA04C12563CD0051E2FC>.

¹⁸ Marokkos brev til sveitsiske utenriksmyndigheter, 30. juni 2015:

https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/geneve/150709-GENEVE-avec-ann_e.pdf.

¹⁹ Kjennelsen fra EU-Retten, 11. desember 2015:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=172870&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=164110>

domstolen, er kjennelsen i seg selv av prinsipiell betydning fordi den anerkjenner Polisario som part i en rettsprosess. Videre slår den fast at EU og Marokko ikke seg imellom kan inngå en handelsavtale som gjelder for varer produsert i Vest-Sahara dersom EU ikke har overholdt sin selvstendige undersøkelsesplikt av avtalens effekter for området.

2.4 Etikkrådets møter med marokkanske myndigheter

Marokkanske myndigheter har oppsøkt Etikkrådet to ganger det siste året. I desember i fjor møtte rådet øverste embedsmann i marokkansk UD, og i februar i år møtte rådet Marokkos ambassadør til Norge.

Marokkos utgangspunkt for samtalene er at Vest-Sahara er marokkansk. Når det gjelder spørsmål om ivaretagelse av lokalbefolkningens ønsker og interesser, vises det til at myndighetene ivaretar alles interesser i området, og at dette skjer gjennom demokratiske prosesser. Videre ble det fremholdt at Marokko har gjort betydelige investeringer i området de siste tiår, og at levestandarden der er forbedret. De statlige investeringene i området er vesentlig større enn verdien av naturressursene som blir utvunnet derfra. Videre er det vedtatt en regional utviklingsplan for området som vil øke investeringer og ytterligere forsterke denne utviklingen.

2.5 Etikkrådets møter med Polisario

Etikkrådet møtte Polisarios nordiske utsending i mai i år og representanter for Polisarios ledelse i oktober.

Etter Polisarios syn er oljeleting som Marokko driver i Vest-Sahara, helt klart ulovlig. Den kan bare være lovlig hvis Polisario, som er lokalbefolkningens rettmessige og anerkjente representant, gir sitt samtykke. Polisario har ikke blitt forespurt. I juli 2015 protesterte Polisario mot San Leons virksomhet i brev til FNs Sikkerhetsråd.²⁰

Polisario uttrykte bekymring for at oljeleting og eventuell marokkansk oljeproduksjon i området kan føre til økt konfliktnivå i området og redusere mulighetene for en forhandlet løsning. Polisario er tilhenger av både utenlandske investeringer, naturressursutvinning og økonomisk utvikling av området, men er opptatt av at dette må skje i riktig rekkefølge, dvs. etter at spørsmålet om områdets fremtidige status er løst. Blir det først funnet olje der, vil enhver mulighet for at Marokko skulle gi slipp på området, etter Polisarios syn forsvinne.

3 Informasjon fra selskapet

Brev fra selskapet

Etikkrådet skrev til selskapet i mars 2012 og etterspurte informasjon om dets virksomhet i Vest-Sahara. Et første utkast til denne tilrådingen ble forelagt selskapet i juli 2012. Selskapene besvarte henvendelsene i hhv. mars og august 2012. Et nytt utkast til tilråding ble forelagt selskapet i november d.å., og selskapet ble invitert til å kommentere denne. Selskapet har ikke besvart denne henvendelsen.

I brevet fra mars 2012 bekrefter selskapet at det har avtale med marokkanske myndigheter om oljeleting i Vest-Sahara. San Leon fremholder at det vil innrette sin letevirsomhet i området

²⁰ S/2015/804, 20. oktober 2015, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/804

etter det gjeldende folkerettslige regelverk, og viser til den rettslige betenkningen fra FNs juridiske rådgiver fra 2002. Selskapet anfører videre at FN i praksis anser Marokko som områdets *de facto* administrator, og at dette samsvarer med betenkningen fra 2002.

Selskapet fremhever spesielt denne formulering i betenkningen fra FNs juridiske rådgiver:

“[...] where resource exploitation activities are conducted in Non-Self-Governing Territories for the benefit of the peoples of those territories, on their behalf or in consultation with their representatives, they are considered compatible with the Charter obligations of the administering Power [...]”

Ettersom kun forpliktelsene ved ressursutvinning (“*exploitation*”) omtales, ikke kartlegging, anser selskapet at kartlegging ikke omfattes av de samme forpliktelser. Selskapet viser også til at kartleggingsvirksomhet i seg selv ikke genererer verdier eller fjerner ressurser fra området.

Selskapet viser også til Marokkos autonomi-forslag fra 2007, og at dette forslaget har dannet grunnlag for videre forhandlinger siden 2007. Avslutningsvis skriver selskapet:

«In the meantime we as an exploration company operating in Morocco support the general principles outlined in the Corell opinion²¹ that if a recoverable production as result of an exploration recovery was made, we shall not exploit such resources in total disregard of the interests of the people living in the Sahara region and will act responsibly within the framework of our petroleum agreements signed with the government of the Kingdom of Morocco.»

Etter at selskapet ble forelagt et utkast til tilrådning om utelukkelse av selskapet, mottok Etikkrådet et nytt brev fra selskapet i august 2012. Selskapet skriver her at det anser at konklusjonen i tilrådingen ikke bare er feilaktig, men at den går på tvers av lokalbefolkningens interesser og ønsket om å finne en forhandlet løsning på konflikten i området.

Når det gjelder lokalbefolkningen og dens representanter, forholder selskapet seg til lokale myndigheter og gir eksempler på at det har konsultert med lokale politikere og til uttalelser fra lokalt ansatte. Selskapet skriver også at Polisario, som det omtaler som «*a paramilitary organization with links to known terrorist groups*» ikke kan anses som legitime representanter for lokalbefolkningen, og at selskapet av den grunn ikke fører noen dialog med denne organisasjonen.

Selskapet utdyper videre argumentet for å skille mellom leting og utvinning, og omtaler letevirksomhet som innsamling av fysiske og geologiske data som i seg selv ikke medfører noen irreversibel skade.

Avslutningsvis skriver selskapet at mye er endret i området siden Kerr McGee-saken i 2005, at forholdene for lokalbefolkningen er bedret, at det har vært fremgang i prosessen for en politisk løsning på spørsmålet om områdets fremtid, og at marokkanske myndigheter har gjort betydelige investeringer til fordel for områdets befolkning. I tråd med dette vil selskapets fortsatte letevirksomhet være til gagn for lokalbefolkningen i området og i samsvar med deres interesser.

²¹ Dvs. 2002 UN Legal Opinion.

Informasjon på selskapets nettside

På selskapets nettside er det gitt informasjon om letevirksomheten i området.²² Videre viser selskapet til en felleserklæring («*Joint Declaration of Principles*») fra juli 2015 mellom San Leon og det marokkanske statsoljeselskapet ONHYM.²³ Erklæringen slår fast at leting og utvinning av oljeressurser i området vil foregå i samsvar med 2002 UN Legal Opinion, at lokalbefolkningens representanter i denne forbindelse skal konsulteres, og at den skal tilgodeses av utbytte av virksomheten.

4 Etikkrådets vurdering

Etikkrådets utgangspunkt er at Marokko ikke har legal, suveren råderett over naturressursene i Vest-Sahara. Det er ikke Etikkrådets oppgave å ta stilling til lovligheten av Marokkos letevirksomhet i Vest-Sahara eller hvilken fremtidig status det omstridte området bør ha.

Etikkrådet skiller i sin vurdering av denne saken ikke mellom letevirksomhet og utvinning. Noe slikt skille kan ikke uten videre utledes fra FN-paktens art. 73. Stater kan ikke fritt drive olje- og gassleting på landområder utenfor eget suverent territorium. Marokkos siktemål med letevirksomheten er utvilsomt utvinning av petroleumsforekomster, og San Leon bidrar til dette framtidige siktemålet, uavhengig av om selskapet selv kun vil drive letevirksomhet eller også vil delta i eventuell fremtidig utvinning i området. Selv om letevirksomhet ikke i seg selv innebærer uttak av ressurser, vil kartlegging av naturressurser og resultatet av kartleggingene i stor grad kunne bidra til at uavklarte situasjoner opprettholdes eller at konflikter eskalerer i omstridte områder.

Situasjonen i Vest-Sahara er unik i den forstand at det er det eneste ikke-selvstyrte området i verden uten en anerkjent administrator. Det finnes ingen klare regler for utnyttelsen av naturressurser i et slikt område. Det folkerettslige regelverk pålegger administratorer av ikke-selvstyrte områder å forvalte områdene i tråd med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Etersom FN ikke anerkjenner Marokko som rettmessig administrator av Vest-Sahara, kan det innvendes at dette regelverket ikke kommer til anvendelse på situasjonen der. Betenkningen til FNs juridiske rådgiver fra 2002 bygger på en analogi med pliktene til administratorer av ikke-selvstyrte områder. Alternativt kunne det gjøres en vurdering med utgangspunkt i humanitærretten. Dette ville trolig lagt enda strengere begrensinger på selskapers virksomhet i området, slik betenkningen fra den Afrikanske Union konkluderer.

Etikkrådet har i tidligere vurderinger lagt 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 fra 2002. San Leon synes å dele denne oppfatningen.

²² Selskapets nettside: <http://www.sanleonenergy.com/operations-and-assets.aspx#morocco/onshore>.

²³ Joint Declaration of Principles: «[...] *The exploration and production of hydrocarbon natural resources will be in accordance with the principles enshrined in the Kingdom of Morocco Constitution and international standards, including those from the United Nations Charter stipulated in letter S/2002/161 dated January 29, 2002, addressed to the President of the UN Security Council, signed by the Under-Secretary General for Legal Affairs, and guidelines recommended by the "New model of development" of the Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), from November 2013, namely that local populations and their representatives are involved and consulted and that they will benefit equitably and effectively therefrom.* [...]»
<http://www.sanleonenergy.com/media/1796453/joint-declaration-of-principles-of-onhym-and-sle.pdf>.

I utgangspunktet vil det være myndighetens oppgave å sikre at lokalbefolkningens samtykke foreligger. Etikkrådet antar at det er begrenset hvilke tiltak et selskap på egen hånd kan sette i verk for å sikre slikt samtykke.

I Kerr McGee-saken (2005) la Etikkrådet vekt på at selskapets letevirksomhet ikke var i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser, og at den bidro til å opprettholde en uavklart situasjon i området. Rådet legger vekt på de samme forhold i sin vurdering av den aktuelle saken. At Kerr McGee drev letevirksomhet på Vest-Saharas kontinentalsokkel og San Leon leter på land, er av liten betydning for Etikkrådets vurdering av disse temaene.

I 2012 hevdet selskapet at Marokkos autonomiforslag dannet grunnlaget for fortsatte forhandlinger om området. Så vidt Etikkrådet har bragt på det rene, hadde forhandlingene på dette tidspunkt stoppet opp, og det har siden kun vært uformelle samtaler mellom partene. Uansett endrer ikke Marokkos forslag i seg selv områdets status. Vest-Saharas naturressurser kan derfor ikke i dag kartlegges som om autonomiforslaget er akseptert og området er under legal marokkansk suverenitet og med marokkansk råderett over områdets naturressurser.

Etikkrådet legger til grunn at ingen stater anerkjenner marokkansk suverenitet over Vest-Sahara, at området er ikke-selvstyrt i henhold til FN-paktens bestemmelser, og at dette legger strenge føringer på kartlegging og utvinning av naturressursene der. I lys av dette tar Etikkrådet stilling til om det kan anses som grovt uetisk av selskapet å drive oljeleting i området på oppdrag for marokkanske myndigheter.

Selskapet har offentliggjort en felleserklæring («*Joint Declaration of Principles*») med marokkanske myndigheter. Denne viser til 2002 UN Legal Opinion om lokalbefolkningens medbestemmelse. Erklæringen må imidlertid forstås i lys av at Marokko allerede anser området som sitt eget, og at det dermed er marokkanske myndigheter som ivaretar lokalbefolkningens ønsker og interesser, fatter bestemmelser om leting og ressursutvinning, utlyser konsesjoner, allokere evt. oljeinntekter osv. Dette er et *fait accompli* og ikke uttrykk for lokalbefolkningens medbestemmelse i den forstand FN's rettsbetenkning fra 2002 forutsetter.

Selskapet har gjort det klart at det ikke har vært i dialog med Polisario, og hevder at Polisario ikke kan anses som legitime representanter for lokalbefolkningen i området. FN anser imidlertid Polisario som representanten for områdets befolkning, og Marokko forhandler med Polisario når det fra tid til annen foregår forhandlinger om områdets fremtidige status. Selskapet har riktignok konsultert med noen andre interessenter, men det virker i utgangspunktet vanskelig å anta noe om lokalbefolkningens ønsker og interesser når deres anerkjente hovedrepresentant ikke er forespurt. På den annen side er Polisarios syn på San Leons virksomhet i området offentlig kjent.

FN-pakten slår fast at utnyttelse av naturressurser i ikke-selvstyrte områder skal utøves i samspill med den berørte befolkning. Bakgrunnen er nettopp at uenighet om tilgang til naturressurser kan være en driver for konflikter. Så lenge det ikke foreligger en politisk løsning for området og den ene parten i tillegg er uttalt motstander av letevirksomheten og advarer mot at den kan føre til en eskalering av konflikten, er det rimelig å legge til grunn at denne virksomheten bidrar til å opprettholde den uavklarte situasjonen i området, og kanskje til å forverre den.

Etikkrådets vurdering er at San Leons letevirksomhet i Vest-Sahara må anses som et grovt normbrudd ettersom virksomheten ikke skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser, og dessuten bidrar til å opprettholde en uavklart folkerettslig situasjon i området.

5 Tilråding

Etikkrådet tilråder å utelukke selskapet San Leon Energy Plc. fra Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Johan H. Andresen	Hans Chr. Bugge	Cecilie Hellestveit	Arthur Sletteberg	Guro Slettemark
Leder				
(sign.)	(sign.)	(sign.)	(sign.)	(sign.)