

Norges Bank
Postboks 1179 Sentrum
0107 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

23/501-27 / HJE

12.02.2024

Etikkrådets observasjon av PT Semen Indonesia (Persero) Tbk

På grunnlag av Etikkrådets anbefaling besluttet Norges Bank den 25. mai 2023 å sette PT Semen Indonesia (Persero) Tbk (SIG) til observasjon på grunn av risikoen for at selskapets aktivitet kunne skade forhistoriske og uerstattelige kulturminner. Etikkrådet avga tilrådingen 19. desember 2022.

SIG er Indonesias største sementprodusent. Gjennom datterselskapet PT Semen Tonasa, driver selskapet en kalksteinsgruve, et leirbrudd og fire sementfabrikker i Maros-Pangkep-området i Sør-Sulawesi, Indonesia. Noe av den eldste bergkunsten i verden finnes i kalksteinsgrottene i dette området, og anses for å ha stor betydning for vår forståelse av den symbolske adferden til tidlige moderne mennesker. Observasjonen av selskapet er hovedsakelig rettet mot å vurdere selskapets gjennomføring av tiltak for å redusere risikoen for at det skader kulturminnene.

I løpet av det siste året har Etikkrådet kommunisert jevnlig med SIG. Selskapet har bidratt med informasjon om de tiltakene det har gjennomført for å beskytte bergkunsten, og det har kommentert et utkast til observasjonsrapport. Ved hjelp av konsulenter har rådet vurdert forbedringer og framdrift. Konsulentene besøkte Semen Tonasa i oktober 2023 og avholdt møter med selskapene, lokale myndigheter og andre interessenter. Rådet har delt konsulentrapporten med SIG og Semen Tonasa. Rapporten blant annet gir konkrete råd og anbefalinger til selskapene.

Etikkrådets tilrådning om observasjon av SIG

Semen Tonasas produksjonsanlegg i Pangkep ligger i landsbyen Biringe, 55 km nord for Makassar. Selskapet har fem gruvekonsesjoner i Pangkep-distriktet hvorav to er i aktiv drift. Semen Tonasa planlegger å utvikle et nytt konsesjonsområde i samme område.

Rundt 40 arkeologiske steder er oppdaget innenfor og inntil Semen Tonasas konsesjonsområder. Av disse inneholder 18 forhistorisk bergkunst, ikke minst kalksteinsgrotten Bulu Sipong 4 der verdens eldste figurative hulemaleri er avbildet, en jaktscene datert til å være minst 43 900 år.

Undersøkelsen som rådet fikk gjennomført, viste en forringelse av bergkunsten og at det var en risiko for at aktiviteten til Semen Tonasa kunne skade bergkunsten som finnes i og i nærheten av produksjonsanleggene.¹ Semen Tonasa hadde ingen systematisk overvåking av stedene med bergkunst som kunne gi grunnlag for å vurdere risikoen for at selskapets virksomhet påvirker bergkunsten, og hvilke tiltak som burde gjennomføres for å beskytte dem.

Etikkrådet mente at SIG måtte ta et særlig ansvar for å sikre at Semen Tonasas aktivitet ikke bidrar til å skade bergkunsten, gitt dens enestående globale betydning.

Selskapet varslet at det ville gjennomføre flere tiltak for å beskytte kulturarven, blant annet bedre overvåking, og at det ville utarbeide en forvaltningsplan for kulturminner (*Cultural Heritage Management Plan*) i sine produksjonsområder. Ettersom mange av de varslede tiltakene ennå var på planleggingsstadiet, anbefalte Etikkrådet å sette SIG til observasjon for å følge med på gjennomføringen av tiltakene.

Gjennomføringen av tiltak for å beskytte kulturminnene

Forvaltningsplan for kulturminner

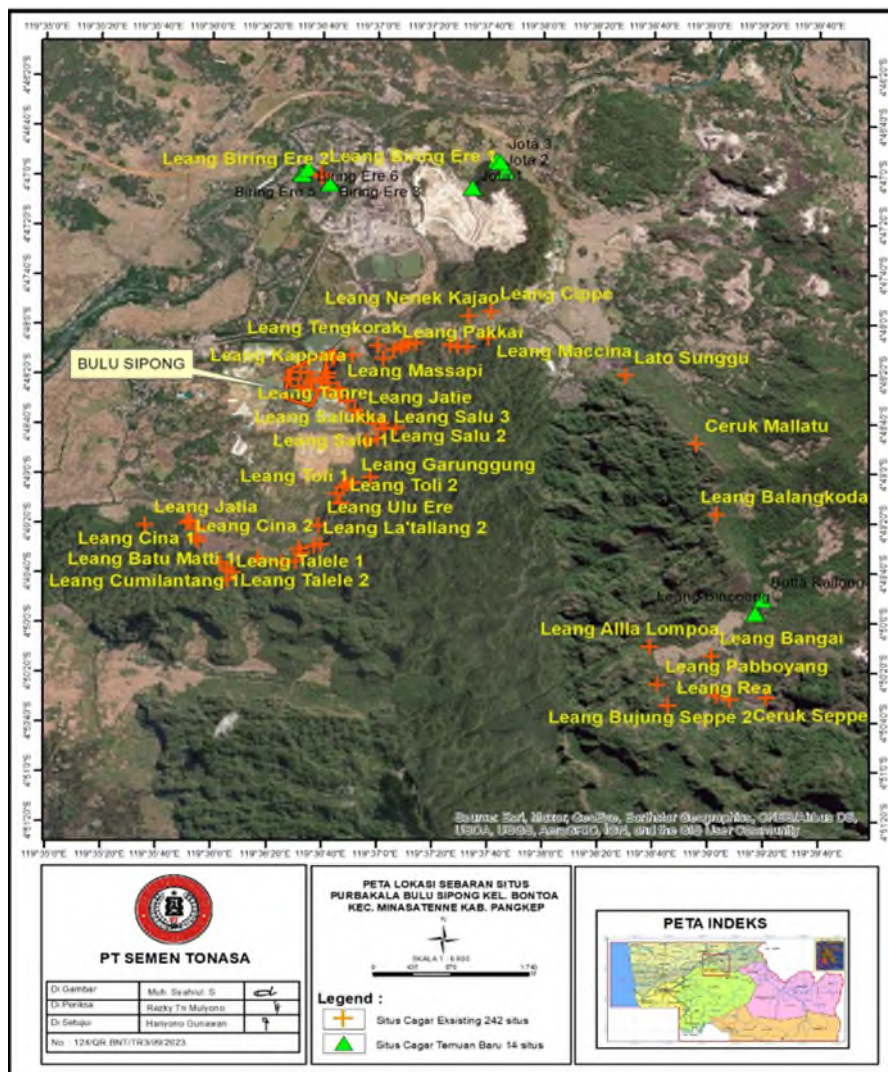
SIG og Semen Tonasa har engasjert eksperter, South Sulawesi Province Cultural Heritage Centre, Universitas Hasanuddin og andre interessenter i utviklingen av en forvaltningsplan for kulturminner (Cultural Heritage Management Plan (CHMP)). Planen er ennå ikke ferdigstilt.

Et utkast til planen, som ble gjennomgått av rådets konsulenter i oktober 2023, manglet detaljerte og målbare forvaltningsprosedyrer og trinnvise tiltak og tidslinjer for gjennomføringen av planen.

¹ Whincop, M. and Tan, N. H. 2022a. Archaeological Risk Assessment of Semen Tonasa's Operations at Maros Pangkep, Sulawesi, Indonesia. 20 May 2022. A report to Council on Ethics for the Norwegian Government Pension Fund Global.

I arbeidet med CHMP, resulterte en kartlegging av Semen Tonasas konsesjonsområder i mai-juli i at ti nye arkeologiske funnsteder i Pangkep-regionen ble oppdaget (se figur nedenfor). Noen av disse ligger i eller nær Semen Tonasas konsesjonsområder. Spesielt et av stedene, Leang Jota 1, grenser til et sprengningsområde. Bergkunsten i denne grotten er avbildet på 14 paneler. Veggene er dekket med moser, alger og støv, som blant annet kan skyldes nærheten til sprengningsområdet. Det ble også kartlagt steder med immaterielle kulturminner, slik som rituelle og kulturelt viktige steder.

SIG har opplyst at forvaltningsplanen vil inneholde såkalte *chance find procedures*, men at disse prosedyrene ennå ikke er ferdig utviklet. Dette er prosedyrer for å håndtere og beskytte tidligere ukjente kulturminner som blir identifisert gjennom selskapets aktiviteter.



Figur 1: Nye funnsteder oppdaget i 2023 (markert med grønn trekant)

Overvåking av kulturminnene

Et omfattende overvåkingsprogram er foreslått, men det er ennå ikke etablert. De mest alvorlige risikoene for skade på bergkunstene er derfor ennå ikke vurdert.

En ny studie indikerer at svovelutslipp kan være en viktig medvirkende årsak til at bergkunsten forringes og som potensielt kan ha større betydning enn klimaendringer.² Utslippskilder er blant annet historisk bålbruk i grottene, jordbruksmetoder som brenning av risåkre, dieslbiler og utbygging av sementinfrastruktur. Denne nye forskningen understreker behovet for å forstå og avbøte de komplekse truslene mot bergkunsten og bør danne grunnlag for at forvaltningsplanen i framtiden kan inkludere strategier som spesifikt adresserer hvordan svovelrelaterte konsekvenser kan avbøtes.

Semen Tonasa planlegger å etablere en målestasjon for støv, svovel, vibrasjon, klima og fuktighet ved Bulu Sipong 4, som skal være på plass i begynnelsen av 2024. Det er etablert støvmålestasjoner rundt Bulu Sipong Hill.

Tiltak for å redusere støv

Semen Tonasa har gjennomført flere tiltak for å redusere støveksponering. Blant annet er det lagt fast dekke på transportveien nær Bulu Sipong, det er plantet trær for å filtrere støv, og det er innført hyppigere vanning av veiene i steinbruddet.

Tiltak mot vibrasjoner

Selskapet har etablert en buffersone på 430 m rundt steder med kulturminner der utvinning ikke skal finne sted. Målinger som Semen Tonasa har gjennomført viser at sprengninger nå foregår mer enn 2 600 m fra Bulu Sipong.

Tiltak for å redusere fuktighet

Tiltakene omfatter drenering av et vannreservoar nær Bulu Sipong og forsøk med planting av mangrovetrær. De langsiktige konsekvensene av disse tiltakene er ikke klarlagt.

Inngjerding

Inngjerdingen av kulturminnstedene er bedret for å hindre dyr og ulovlig besøk av folk til å komme inn på stedene (storfe beiter i alle Semen Tonasas konsesjonsområder).

SIGs svar på utkast til observasjonsbrev

Etter å ha mottatt tilrådingen om observasjon, satte SIG ned en arbeidsgruppe bestående av et team fra Semen Tonasa og SIG for å kartlegge risikoer, redusere potensielle risikoer, og for å dokumentere tiltakene som er iverksatt for å beskytte kulturarven.

² Gagan, M. K., Halide, H., Permana, R. C. E., Lebe, R., Dunbar, G. B., Kimbrough, A. K., Scott-Gagan, H., Zwartz, D. and Hantoro, W. S. 2022. The historical impact of anthropogenic air-borne sulphur on the Pleistocene rock art of Sulawesi. *Scientific Reports*, 12, 21512. (doi:<https://doi.org/10.1038/s41598-022-25810-1>)

SIG opplyser at det er opptatt av å forvalte kulturminnene. Selskapet har uttrykt en slik forventning til Semen Tonasa og har gitt styret i Semen Tonasa et resultatansvar for dette.

I følge SIG er forvaltningsplanen for kulturminner *"the first to be developed for a company in Indonesia, we consider it as a living document which needs to be periodically enhanced and updated. In line with the recommendation outlined, to be operational and tactical in terms of actions we will supplement it with specific guideline and procedure, including chance find and monitoring regime."* Og videre: *"Implementation plan of CHMP including detailed timeline will be included in the management system which will be reported and monitored by PTST management and SIG board."*

Selskapet opplyser også at når måleutstyr er på plass vil overvåkingen ha et langsiktig perspektiv som forutsetter opplæring av personell. SIG er opptatt av at overvåkingsprogrammet skal lykkes, ikke bare for å beskytte bergkunsten, men også fordi det vil gi kunnskap om effektiviteten av utslippsreducerende tiltak i sementproduksjonen. Ifølge SIG, har Semen Tonasa utvidet sitt samarbeid med South Sulawesi Province Cultural Heritage Centre (BPK), blant annet når det gjelder overvåkingsaktiviteter.

SIG bekrefter at *«Our commitment remains in ensuring that Semen Tonasa mitigate risks to the rock art by implementing the recommended measures and monitoring activities impact in systematic ways. Moving forward, our goal is to establish a more coordinated, comprehensive, and clear approach for preservation of cultural heritage sites.»*

Etikkrådets vurdering

For rådet fremstår det som at SIG og Semen Tonasa har tatt skritt i riktig retning for å redusere risikoen for skade på kulturminnene, selv om flere viktige tiltak fremdeles gjenstår.

Rådet merker seg at arbeidet med forvaltningsplanen (CHMP) ikke er ferdigstilt. Basert på vurderingene av rådets konsulenter bør planen inneholde en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom de ulike interessentene for kulturminnevern, operative retningslinjer, *chance find*-prosedyrer, en detaljert plan og tidslinjer for gjennomføringen av tiltakene og et omfattende overvåkingsregime. Det er positivt at det ble gjennomført en feltundersøkelse i forbindelse med utviklingen av forvaltningsplanen, som resulterte i oppdagelsen av ytterligere ti arkeologiske lokaliteter.

Flere tiltak for å redusere støv er blitt gjennomført og tiltak for å redusere fuktighet blir testet, blant annet planting av mangrovetrær. Mangrover forekommer ikke naturlig i denne regionen, og det vurderes om introduksjonen av en fremmed art vil ha negative virkninger på biodiversiteten lokalt.

Rådet merker seg at et overvåkingsprogram er under utvikling, men at det ennå ikke er etablert. Det innebærer at viktige risikoer for bergkunsten fortsatt ikke er identifisert.

SIG har tatt positiv skritt for å gjøre styret for Semen Tonasa ansvarlig for forvaltningen av kulturminner. Rådet antar at styret vil kreve jevnlig rapportering på framdrift og vurdere selskapets handlinger for forvaltning og vern av kulturminnene.

Rådet konkluderer med at selv om SIG og Semen Tonasa har vist vilje til å beskytte kulturminnene, har selskapene fortsatt en vei å gå når det gjelder å identifisere risikoer og å utvikle og gjennomføre en forvaltningsplan (CHMP) for å sikre at kulturminnene bevares. For å kunne følge opp selskapets videre arbeid og vurdere resultatene av dette, vil rådet fortsette sin observasjon av SIG.

*

Svein Richard
Brandtzæg
Leder

(Sign.)

Siv Helen Rygh
Torstensen

(Sign.)

Cecilie
Hellestveit

(Sign.)

Vigdis Vandvik

(Sign.)

Egil Matsen

(Sign.)