

Til Norges Bank

02.12.2024

Tilråkning om å avslutte observasjonen av ORLEN SA

Sammendrag

Etter tilrådning fra Etikkrådet ble det polske energiselskapet Orlen i februar 2023 satt til observasjon på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirket til krenkelser av menneskerettighetene. Bakgrunnen var Orlens oppkjøp av avisutgiveren Polska Press, som er en av de største avisutgiverne i landet og en betydelig medieaktør i Polen.

Ved utgangen av juni 2024 hadde SPU en beholdning i selskapet på 390 millioner NOK, tilsvarende en eierandel på 0,19 prosent. Den polske staten er største aksjonær med en eierandel på 49,9 prosent.

Tilrådommen var basert på risikoen for at staten gjennom sin kontrollerende eierpost i Orlen ville utsette Polska Press for politisk påvirkning, noe som ville kunne ha implikasjoner for pressefriheten og dermed ytringsfriheten i Polen. Politisk påvirkning er spesielt alvorlig i forbindelse med valg. Ettersom det var usikkert i hvilken grad risikoen ville materialisere seg i forbindelse med det kommende parlamentsvalget, anbefalte Etikkrådet å sette selskapet til observasjon.

Etikkrådet fikk gjennomført en monitorering av Polska Press-avisers dekning av valgkampen i 2023 sammenliknet med mediedekningen av valgkampen i 2019. Både denne undersøkelsen og annen tilgjengelig informasjon bekrefter etter rådets mening at Orlens eierskap i Polska Press førte til politisk påvirkning av det redaksjonelle innholdet i Polska Press-aviser, og at det begrenset pressefriheten i Polen.

I mars 2024 ble styret og ledelsen i Orlen ble skiftet ut, og selskapet har senere besluttet å selge Polska Press. Rådet legger også vekt på at selskapet er i ferd med å innføre retningslinjer som forbyr konsernet å delta i politisk aktivitet. Videre er den redaksjonelle styringen skilt ut fra den forretningsmessige ledelsen av Polska Press, og redaktører i regionalavisene er skiftet ut gjennom åpne rekrutteringsprosesser som vil kunne styrke den redaksjonelle friheten.

Etikkrådet mener at endringene som er gjennomført i Orlen og Polska Press etter valget i 2023, tilsier at det ikke lenger er en uakseptabel risiko for at selskapet bidrar til å begrense presse- og ytringsfriheten i landet.

Etikkrådet anbefaler derfor at observasjonen av selskapet Orlen SA oppheves.

Innhold

1	Innledning	1
	1.1 Hva Etikkrådet har vurdert	1
	1.2 Kilder	2
2	Bakgrunn	2
3	Etikkrådets undersøkelser	3
4	Informasjon fra selskapet	5
5	Etikkrådets vurdering	7
6	Tilrådning	7

1 Innledning

I februar 2023 offentliggjorde Norges Bank sin beslutning om å sette selskapet Polski Koncern Naftowy Orlen SA¹ (Orlen) under observasjon i en periode på tre år under menneskerettighetskriteriet i de etiske retningslinjene.² Beslutningen var basert på en anbefaling fra Etikkrådet av 24. oktober 2022.³

Anbefalingen gjaldt Orlen sitt oppkjøp av mediehuset Polska Press Grupa og implikasjonene for pressefriheten i Polen.

Orlen er et integrert energiselskap som er notert på børsen i Warszawa. Selskapet har virksomhet innen raffinering og petrokjemisk produksjon, elektrisitetsproduksjon, engros- og detaljhandel og salg av drivstoff. Selskapet har sin primære virksomhet i Sentral-Europa.

Den polske stat har en eierandel på 49,9 prosent i Orlen. Datterselskapet Polska Press er en av de største avisutgiverne i Polen og ledende på det regionale og lokale mediemarkedet i landet.

Ved utgangen av juni 2024 eide SPU aksjer for 390 millioner kroner i Orlen, tilsvarende en eierandel på 0,19 prosent.

1.1 Hva Etikkrådet har vurdert

I henhold til retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland § 5 (7) kan Etikkrådet på bakgrunn av ny informasjon anbefale Norges Bank at beslutninger om observasjon eller utelukkelse oppheves.⁴

Observasjonen av Orlen har vært særlig knyttet til parlamentsvalget i Polen i oktober 2023 og i hvilken grad Orlens oppkjøp av Polska Press ville bidra til å begrense pressefriheten og ytringsfriheten i landet i forbindelse med valget.

¹ Issuer ID: 823804. Selskapet har siden endret navn til Orlen SA

² Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland, <https://lovdata.no/forskrift/2014-12-18-1793>

³ Etikkrådets tilrådning om observasjon av Polski Koncern Naftowy Orlen SA, 24.10.2022, <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/275/2023/02/Tilradning-om-observasjon-av-PKN-Orlen-NO.pdf>

⁴ Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland, <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793>

Rådet har også vurdert hvilken betydning endringer som er gjennomført etter valget i 2023 vil ha for risikoen for at Orlen vil medvirke til krenkelser av ytringsfriheten framover.

1.2 Kilder

Denne tilrådingen bygger til dels på Etikkrådets egne undersøkelser, blant annet en medieovervåking og -analyse i forbindelse med parlamentsvalget i Polen i 2023 og intervjuer med polske og internasjonale medieeksperter, presseorganisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner. Videre bygger tilrådingen på offentlig informasjon fra Orlen om endringer i selskapet og i Polska Press.

2 Bakgrunn

Etikkrådets tilråding fra 2022

I desember 2020 kjøpte Orlen opp Polska Press fra den tyske eieren Verlagsgruppe Passau Capital Group. Transaksjonen ga Orlen kontroll over 20 av 24 regionalaviser i landet, 120 ukemagasiner og 500 nettbaserte portaler og dermed tilgang til 17,4 millioner lesere. Året før hadde Orlen kjøpt Ruch Group, som er den største distributøren av aviser i Polen med blant annet et landsdekkende nettverk av kiosker, og 66 prosent av aksjene i medie- og reklameselskapet Sigma BIS.

Etter at det daværende regjeringspartiet kom til makten i Polen i 2015, var det rapportert at partiet hadde et mål om større kontroll over nasjonale nyhetsmedier, og at det hadde tatt grep for å øke sin innflytelse over mediehus i landet. Polske og europeiske journalister og sivilsamfunnsorganisasjoner mente at oppkjøpet av Orlen var et ledd i denne strategien, og at det ville bidra til å begrense pressefriheten og ytringsfriheten i landet.

I lys av omfanget av publikasjoner som ble påvirket av oppkjøpet, samt at pressefriheten har betydning for en rekke andre rettigheter, vurderte rådet om Orlen medvirket til systematiske menneskerettighetsbrudd. I vurderingen la rådet vekt på utsagn fra blant andre menneskerettighetskommisæren i Polen som mente statens eierskap i Orlen ville medføre at Polska Press kunne utsettes for politisk påvirkning, og at det derfor var risiko for at innholdet i mediedekningen ville bli styrt for å støtte regjeringens politiske agenda. Rådet la videre vekt på at en rekke redaktører i Polska Press var blitt skiftet ut, at flere journalister hadde sluttet fordi de opplevde at de ikke lenger hadde redaksjonell frihet, og at det var mange anklager mot selskapet om politisk påvirkning på publikasjonene etter oppkjøpet. Orlen skal blant annet ha fått fjernet kritikk fra det offentlige ordskiftet og truet kritikere med rettslige skritt. For rådet var også

bekymringene for at Polska Press-publikasjonene kunne bli påvirket politisk under valget i 2023 av vesentlig betydning.

I hvilken grad denne risikoen ville materialisere seg, var likevel usikkert. På grunn av usikkerheten fremover i tid anbefalte rådet å sette Orlen til observasjon.

Kort om det polske parlamentsvalget i 2023

Siden 2015 og fram til parlamentsvalget 15. oktober 2023 hadde koalisjonen Det forente høyre (*Zjednoczona Prawica – ZP*) under ledelse av Lov og rettferdighetspartiet (*Prawo i Sprawiedliwość - PiS*) flertallet i underhuset (Sejm) i det polske parlamentet og dermed regjeringsmakten i Polen.

Etter valget fikk syv partier som hadde gått sammen i tre valgallianser ledet Borgerkoalisjonen (*Koalicja Obywatelska – KO*), flertallet i Sejm. I november 2023 dannet disse tre alliansene en ny koalisjonsregjering i Polen.

3 Etikkrådets undersøkelser

Medieovervåking og -analyse i forbindelse med parlamentsvalget 15. oktober 2023

Som et ledd i observasjonen av Orlen engasjerte Etikkrådet et polsk firma innen medieovervåking for å monitorere Polska Press-avisers dekning av valgkampen i 2023 og sammenlikne den med mediedekningen av valgkampen i 2019.

Overvåkingen var basert på et utvalg på seks regionale aviser i Polen og omfattet også uavhengige aviser i samme region som Polska Press-avisene. Det ble gjennomført både kvantitative og kvalitative analyser av dette utvalget.

Hensikten med monitoreringen var å få et underlag for å vurdere om det statlige eierskapet i Orlen og oppkjøpet av Polska Press medførte at Polska Press ble utsatt for politisk påvirkning fra regjeringen og det ledende regjeringspartiet i landet.

Undersøkelsen konkluderte med at Polska Press' redaksjonelle linje i større grad enn ved forrige valg favoriserte koalisjonen ledet av PiS (ZP). Polska Press-avisene ga mer positiv omtale av flaggsakene til ZP (f.eks. temaer knyttet til innvandring og velferdsgoder) og økte samtidig andelen negative oppslag om opposisjonen. Prioriteringen av temaer som ble dekket i Polska Press' utgivelser, gjenspeilte til en viss grad PiS' politiske flaggsaker før valget. Dekningen i uavhengige medier viste ikke tilsvarende utvikling.

Når det gjelder omtalen av partiene i pressen, hadde Polska Press-avisene en betydelig økning i negative omtaler av det største opposisjonspartiet (KO) i 2023 sammenliknet med 2019, samt en betydelig reduksjon i negative omtaler av ZP. Andre medier omtalte de to blokkene omtrent likt begge år og med en liten økning i både negative og positive omtaler av KO.

Det var også forskjeller i hvordan pressen dekket politikere. Polska Press-avisene hadde mange flere negative omtaler av lederen for opposisjonen enn av den polske statsministeren. Videre rapporterte flere mediehus i Polen om at Polska Press ikke ville ta inn annonser fra opposisjonspartiene under valgkampen i 2023. Rapporten fra OSCEs valgobservatører bekrefter at *“During the campaign, two opposition political parties were not allowed to place paid election campaign advertisements in publications acquired by Polska Press.”*⁵

Monitoreringen omfattet også Orlens annonsekjøp i Polska Press-aviser, som økte betydelig etter overtakelsen. Annonser er økonomisk viktige for mediehusene. Orlens annonsekjøp økte fra 13 millioner PLN i 2020 til 43 millioner PLN i 2021 og 32 millioner PLN i 2023 fra januar til og med september. Orlen brukte 49 prosent mer på annonser i Polska Press-aviser i 2023 sammenliknet med samme periode i 2022. Annonsekjøpene økte mest i en Polska Press-avis i en region der opposisjonen fikk flest stemmer ved valget i 2019.⁶

Andre rapporter

Etter at Etikkrådet ga sin anbefaling til Norges Bank i oktober 2022, har det kommet flere rapporter som viser at Orlens oppkjøp av Polska Press førte til betydelige redaksjonelle endringer i avisene, og at redaktører og journalister ikke i samme grad som tidligere kunne skrive fritt. En rapport fra Helsinki Foundation for Human Rights i Polen der journalister er intervjuet etter Orlens oppkjøp, konkluderer med at personellendringene etter oppkjøpet førte til endringer i den redaksjonelle linjen som favoriserte regjeringspartiet før det kommende parlamentsvalget i oktober 2023.⁷

⁵ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic Of Poland Parliamentary Elections 15 October 2023, ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw 27 March 2024, s. 19, [565423_1.pdf \(osce.org\)](#) Polsk presselov åpner for at f.eks. en avis kan nekte å ta inn annonser som ikke er i samsvar med dets redaksjonelle linje.

⁶ Beregninger basert på Polska Press rapporterte resultater, annonsepriser og annonser som Orlen med datterselskaper har plassert i Polska Press publikasjoner.

⁷ Helsinki Foundation For Human Rights 2023, From the Regional Press to Orlen Press. The Foundation's report, <https://hfhr.pl/en/news/from-the-regional-press-to-orklen-press>

Også en rapport fra Det internasjonale presseinstituttet og Centre for Media Pluralism and Media Freedom peker i samme retning.⁸ Alle disse rapportene er publisert i løpet av sommeren 2023.

Endringer i styret og ledelsen av Orlen

Den 5. februar 2024 ble alle medlemmene i Orlens styre byttet ut og selskapets CEO avskjediget.⁹ Ny CEO ble oppnevnt 10. april 2024.¹⁰ Også flere andre personer i ledelsen er byttet ut i løpet av det siste året.

I Polska Press ble styret og ledelse som var utnevnt av den forrige ledelsen til Orlen, byttet ut i mars 2024.¹¹

4 Informasjon fra selskapet

Etikkrådet har kommunisert med Orlen ved flere anledninger, senest i et online-møte i september 2024.

Før valget i 2023 anmodet rådet Orlen om informasjon om endringer i Polska Press' redaksjoner, bl.a. utskifting av redaktører og journalister, endringer i redaksjonell linje, og annonsering. Orlen gjentok da at oppkjøpet av Polska Press var kommersielt begrunnet og i henhold til polsk og internasjonal lov. Selskapet opplyste at det var opptatt av å sikre redaksjonell uavhengighet, og at journalistene i Polska Press har frihet til å velge hva og hvem de vil skrive om.

⁸ IPI.media Media Freedom Rapid Response 2023, Media Freedom at a Crossroads: Journalism in Poland faces uncertain future ahead of election. Mission Report on Media Capture and Vexatious Lawsuits in Poland, 5 October 2023 <https://ipi.media/wp-content/uploads/2023/10/IPI-MFRR-Poland-media-freedom-at-a-crossroads.pdf>

⁹ Orlens hjemmeside, Changes in Orlen Supervisory Board composition, 6.2.2024, <https://www.ornen.pl/en/investor-relations/reports-and-publications/regulatory-announcements/2024/01/Regulatory-announcement-no-12-2024>

¹⁰ Orlens hjemmeside, Changes in Orlen Management Board, 10.4.2024, <https://www.ornen.pl/en/about-the-company/media/press-releases/2024/apriil-2024/changes-on-ornen-management-board> .

¹¹ Polska Press hjemmeside, Nowy Zarząd Polska Press Grupy został wybrany (The new Management Board of Polska Press Grupa has been elected) 8.3.2024, <https://polskapress.pl/artykul/nowy-zarzad-polska-press-grupy-zostal-wybrany/26057195> og Nowy Członek Zarządu Polska Press Grupy wybrany (New Member of the Management Board of Polska Press Grupa elected), 10.4.2024, <https://polskapress.pl/artykul/nowy-czlonek-zarzadu-polska-press-grupy-wybrany/26203657>

Orlen la vekt på at alle ansettelser av journalister og redaktører var basert på kvalifikasjoner og profesjonelle resultater. Av forretningsmessige grunner ønsket ikke selskapet å opplyse om utgifter til annonsering.¹²

I september 2024 sendte Orlen et brev til rådet om viktige endringer som var blitt gjennomført i konsernet etter valget og etter at ny ledelse var blitt utnevnt våren 2024.¹³ Selskapet pekte på at det i juni 2024 hadde kunngjort sine planer om å selge Polska Press. Orlen begrunner dette med at det ikke er naturlig for et energiselskap å eie et avishus, og at det ønsker å fremstå som politisk uavhengig. Ifølge et intervju med Orlens nye CEO, er «*Polska Press absolutely unnecessary for us [Orlen]...We will seek an investor who will be able to buy it from us at a fair price.*»¹⁴

Ifølge Orlen er risikoen for politisk innflytelse over Polska Press blitt minimert ved at sjefredaktøren for Polska Press ikke lenger er medlem av ledelsen i avishuset og ikke deltar i den daglige driften av selskapet. Sammen med redaktørene for de regionale avisene har sjefredaktøren ansvar for avisenes redaksjonelle linje. Stillingen som sjefredaktør ble utlyst våren 2024 i en åpen rekrutteringsprosess. Orlen viser til at to av redaktørene som forlot Polska Press etter oppkjøpet i 2020, nå er kommet tilbake til selskapet.

Orlen skriver at det er i ferd med å oppdatere retningslinjene som skal hindre at selskapet engasjerer seg i politisk aktivitet: «*The provision specifies that ORLEN strictly excludes any involvement in initiatives and projects of a political nature. According to the draft of updated Policy, no funds may be used to finance political activities, including support for political parties, election campaigns, candidates for public office, organizations primarily focused on creating or influencing public policy, or any other initiatives of a political nature.*» Disse retningslinjene, når de er besluttet, vil også gjelde for datterselskaper og tilknyttede selskaper.

Orlen mener at blant annet beslutningen om å selge Polska Press, den nye regjeringens tilnærming til styring av selskaper, samt alle endringene som er gjennomført i selskapet og Polska Press i løpet av det siste året, har redusert sannsynligheten for at selskapet bidrar til menneskerettighetskrenkelser og begrensninger i pressefriheten.

¹² Brev fra Orlen til Etikkrådet, 5.10.2023

¹³ Brev fra Orlen til Etikkrådet 11.9.2024.

¹⁴ Financial Times, *Polish State Energy Group seeks to show political independence through media sale*, 23.6.2024, <https://www.ft.com/content/b07024dd-8baf-4714-b5ea-a842830a8ade>

5 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har vurdert om det er grunnlag for å avslutte observasjonen av Orlen.

Både rådets egne undersøkelser og annen tilgjengelig informasjon bekrefter etter rådets mening at Orlens eierskap i Polska Press førte til politisk påvirkning av det redaksjonelle innholdet i Polska Press-aviser. Selskapet bidro trolig også til å gi Polska Press en økonomisk fordel i forhold til andre mediehus gjennom en sterk vekst i annonsekjøpene. Rådet mener derfor at Orlens oppkjøp av Polska Press medvirket til å begrense pressefriheten og dermed ytringsfriheten i Polen i sammenheng med parlamentsvalget

Rådet har merket seg at styre og ledelse i Orlen ble skiftet ut i mars 2024 og legger vekt på at selskapet har besluttet å selge Polska Press. Rådet legger også vekt på at selskapet er i ferd med å innføre retningslinjer som forbyr selskapet, datterselskaper og tilknyttede selskaper å delta i politisk aktivitet. Videre vil de grepene som Orlen har tatt for å skille den redaksjonelle styringen fra den forretningsmessige ledelsen av Polska Press, samt utskiftingen av redaktører i regionalavisene gjennom åpne rekrutteringsprosesser, kunne bidra til å styrke den redaksjonelle friheten.

Basert på en helhetsvurdering mener rådet at endringene som er gjennomført i Orlen og Polska Press etter valget i 2023, tilsier at det ikke lenger er en uakseptabel risiko for at selskapet bidrar til å begrense presse- og ytringsfriheten i landet.

6 Tilråding

Etikkrådet anbefaler at observasjonen av Orlen SA avsluttes.

Svein Richard
Brandtzæg
Leder

Siv Helen Rygh
Torstensen

Cecilie
Hellestveit

Vigdis
Vandvik

Egil Matsen