



Årsmelding 2013

Etikkrådet for
Statens pensjonsfond utland



Årsmelding 2013 | Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland

Innhold

Innledning	6
Etikkrådets virksomhet	6
Medlemmer av rådet og sekretariatet	13
Tilrådningsincludert i denne årsmeldingen	14
Selskaper som Finansdepartementet har utelukket fra Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2013	18
Selskaper på offisiell observasjonsliste ved utgangen av 2013	20
Etikkrådets arbeid med selskaper som utvinner olje og gass i Ekvatorial Guinea	21
Etikkrådets arbeid med å utrede alvorlige brudd på arbeidstakerrettigheter	25
Studier på miljøområdet	29
Etikkrådets arbeid med hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjoner	32
Tilrådningsincludert og brev om utelukkelse og observasjon	35
- Zijin Mining Group Co Ltd	36
- Volcan Compañía Minera SA	46
- WTK Holdings Berhad	66
- AngloGold Ashanti Ltd	88
- Ta Ann Holdings Bhr	118
- Schweitzer-Maudit Int. og Huabao Intl. Holdings Ltd	138
- Eni Sp.A	140
- Royal Dutch Shell plc	162
- Zuari Agro Chemicals Ltd	192
- Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd	202
- Alliant Techsystems Inc	208
- Lockheed Martin Corp	212
- Sesa Sterlite	216
- Daewoo International Corp., Oil and Natural Gas Corp. Ltd., GAIL India Ltd., Korea Gas Corp. og POSCO	218
Andre brev	247
Høringsuttalelse fra Etikkrådet i forbindelse med Strategirådets rapport om ansvarlig forvaltning av Statens pensjonsfond Utland	248
Omtale av tilrådningsincludert om utelukkede selskaper	257
Kort omtale av tilrådningsincludert som omhandler utelukkede selskaper	258
Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers	264



Innledning

Etikkrådets virksomhet

Innledning

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

Etikkrådet arbeider for å finne fram til de selskapene 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. Søkeresultatene formidles til rådet hvert kvartal i rapporter over selskaper som kan knyttes til grove brudd på menneskerettigheter, grov korrupsjon, alvorlig miljøskade eller andre forhold som omfattes av retningslinjene. Rådet bruker også et eget eksternt konsulentfirma til å overvåke selskaper som kan ha virksomhet i strid med våpen- og tobakkskriteriene.

Mesteparten av Etikkrådets daglige arbeid går ut på å innhente og kvalitetssikre informasjon. Etikkrådet bruker en rekke konsulenter og innhenter også informasjon f. eks. fra forskere eller sivilsamfunnsorganisasjoner. Selskapene i porteføljen er også viktige informasjonskilder, og selskaper som vurderes, får både skriftlige spørsmål fra rådet og mulighet til å uttale seg før rådet eventuelt avgir sin tilråding.

1 Oversikt over virksomheten i 2013

Etikkrådet arbeider parallelt med en rekke saker og tilstreber å utrede saker innenfor alle kriteriene i retningslinjene. Mens noen saker tas opp som følge av en konkret hendelse, utredes andre saker som ledd i prosjekter eller sektorstudier som kan gå over flere år.

Etikkrådet har siden 2010 gjennomgått SPU's investeringer i selskaper som er involvert i flere typer virksomhet som kan forårsake alvorlige miljøproblemer. Arbeidet med disse sektorstudiene beskrives på side 29 i denne årsmeldingen. Rådets gjennomgang av selskaper som er involvert i særlig ødeleggende hogst, er særskilt omtalt på side 32.

Etikkrådet har det siste året hatt en målsetting om å følge opp virksomhetstyper der risikoen for brudd på arbeidstakeres rettigheter blir rapportert som særlig høy. Dette er nærmere omtalt på side 25.

I årsmeldingen for 2013 meldte Etikkrådet at det ville se nærmere på oljeselskaper som utvinner olje i Ekvatorial Guinea. Rådet ville vurdere om oljeutvinningen kunne sies å bryte grunnleggende etiske normer fordi utvinningen av landets dominerende

naturressurs bare syntes å komme makteliten til gode samtidig som befolkningens levevilkår var blant de dårligste i verden. Rådet har ikke avgitt noen tilrådning om å utelukke selskaper i denne saken fordi selskapenes ansvar er for avledet til å kvalifisere for utelukkelse etter fondets kriterier. Likevel mener rådet at selskapene har et ansvar for å kartlegge og motvirke menneskerettighetsbrudd, også når det gjelder brudd på økonomiske og sosiale rettigheter. Dette er nærmere omtalt på side 21.

I 2013 gjorde Etikkrådet også en gjennomgang av selskaper med virksomhet i byggebransjen i land som er særlig korrupsjonsutsatte ifølge ulike internasjonale rangeringer. Selskaper der det fantes troverdige beskyldninger om korrupsjon, ble undersøkt nærmere. Det ble så gjort en vurdering av den framtidige risikoen for korrupsjon blant annet basert på selskapenes håndtering av tidligere korrupsjonstilfeller og av interne anti-korrupsjonssystemer. Dette arbeidet er nå i sluttfasen.

Når nye selskaper engasjerer seg i en type virksomhet som tidligere har ført til utelukkelse, vurderer Etikkrådet også disse selskapene. Eksempler på dette er bygging av bosettinger på Vestbredden eller Øst-Jerusalem og mineralressursutvinning i Vest-Sahara.

Tabell 1 nedenfor oppsummerer Etikkrådets undersøkelser av selskaper i 2013 sammenliknet med tallene for 2012 og 2011.

Tabell 1. Oversikt over Etikkrådets virksomhet^a

År	2011	2012	2013
Aksjeselskaper i SPU ved årets slutt (ca.)	8 000	7 500	8 500
Totalt antall ekskluderte selskaper ved årets slutt	55	56	60
Selskaper på offisiell observasjonsliste ved årets slutt	2	2	1 ^b
Selskaper utelukket i løpet av året	5	1	9
Selskaper tatt inn igjen i løpet av året	1	0	5
Avgitte tilrådninger	4	11	11
Selskaper rådet har kontaktet	31	64	43
Selskaper rådet har møtt	9	9	18
Nye saker som rådet har tatt stilling til (ca.)	140	60	30
Totalt antall selskaper under arbeid i løpet av året (ca.)	230	230	180
Totalt antall selskapsutredninger som ble avsluttet i løpet av året (ca.)	50	110	70
Rådsmøter	10	10	9
Sekretariatsmedlemmer	8	8	9
Budsjett	11,6 mill.	12 mill.	12,5 mill.

a. Tilrådingene som er offentliggjort etter årsskiftet, men før årsmeldingen, er ikke inkludert i tabellen.

b. I tillegg har Finansdepartementet besluttet at rådet skal avgi en ny tilrådning om Anglo Gold Ashanti etter fem år.

Av de 60 utelukkede selskapene er 40 utelukket fordi de produserer tobakk eller særskilte våpen. Av de 20 selskapene som er utelukket under atferdskriteriene, er 14 utelukket fordi de forårsaker alvorlig miljøskade. Miljøskade kan ofte også utgjøre et brudd på menneskerettighetene, f. eks. på retten til helse. Av de 14 selskapene som er utelukket for miljøskade, er hensynet til menneskers liv og helse en del av begrunnelsen for 10 av selskapene.

Etikkrådet har i 2013 kontaktet 43 selskaper og hatt møter med 18 av disse. Rådet kontakter selskaper som man etter de innledende undersøkelsene vil vurdere nærmere. De fleste møtene med selskaper skjer etter at Etikkrådet har sendt et utkast til tilrådning til selskapene for uttalelse. Det er som regel selskapene som ber om møter med rådet. Det

synes som om denne dialogen i noen tilfeller gjør at selskapene setter i verk nye tiltak for å begrense negative konsekvenser av sin virksomhet.

Etikkrådet vurderte i 2013 vesentlig færre nye saker enn i 2012. Dette skyldes at rådet i 2013 ikke har påbegynt nye sektorvise gjennomganger, men har avsluttet flere gjennomganger som allerede var i arbeid ved begynnelsen av året. Sektorstudiene kan innledningsvis identifisere et ganske stort antall selskaper, men det er en svært liten andel av disse selskapene som til slutt blir anbefalt utelukket.

2 Offentliggjorte tilrådninger

Siden Etikkrådets forrige årsmelding har Finansdepartementet, som det framgår i tabell 2, offentliggjort beslutninger om 15 selskaper på bakgrunn av Etikkrådets tilrådninger. I disse tilrådingene anbefalte Etikkrådet å utelukke 13 selskaper og å sette to selskaper til observasjon. Finansdepartementet utelukkete 12 selskaper og ba Norges Bank om å utøve eierskap i tre av selskapene. Alle tilrådninger som er offentliggjort siden Etikkrådets forrige årsmelding, er inkludert som vedlegg til denne årsmeldingen. Tilrådninger blir for øvrig lagt ut på Etikkrådets nettsider etter hvert som beslutningene offentliggjøres av Finansdepartementet.

Hele 8 tilrådninger dreier seg om alvorlig miljøskade. Den første gjelder gruveselskapet Zijin Mining Group Co. Ltd. som i løpet av en 10-årsperiode har hatt flere dambrudd ved dammer for gruveavfall med svært alvorlige miljøkonsekvenser. Etikkrådet anbefaler normalt ikke å utelukke et selskap på grunn av en enkelt hendelse. Det at Zijin har hatt flere slike ulykker med katastrofale følger, gjorde at Etikkrådet vurderte risikoen for gjentagelse som uakseptabelt høy.

Den andre tilrådingen gjelder gruveselskapet Volcan Compañía Minera SAA som driver en blygruve i høylandet i Peru. Gruven er lokalisert midt i en by som har vokst fram med grunnlag i gruvedriften. Blyforurensing fører til betydelige helseskade hos befolkningen i byen, og barn er særlig sårbare. Selv om helseskadene også skyldtes gammel forurensing, mente Etikkrådet at selskapet som i dag driver gruveen, også har ansvaret for gamle deponier som selskapet nå eier, og som fortsetter å tilføre miljøet blyforurensing. Etikkrådet mente også at det er sannsynlig at dagens gruvedrift bidrar til å gjøre helsebelastningen større, og at selskaper må være særlig aktpågivende i en slik situasjon så en ikke påfører en allerede belastet befolkning ytterligere skade.

Den neste tilrådingen om gruveforurensning gjelder AngloGold Ashanti Ltd. som ble etablert ved en fusjon mellom flere selskaper i 2004, og som viderefører gruveoperasjonen til én av fusjonspartnerne i Ghana. Etikkrådet anbefalte å utelukke selskapet på grunnlag av den omfattende arsenforurensningen fra gruveen. Til tross for at selskapet hadde planer om flere tiltak som over tid kunne bedre forholdene, mente Etikkrådet at skaden i utgangspunktet var så omfattende at det var lite sannsynlig at tiltakene ville redusere risikoen for alvorlig miljøskade tilstrekkelig. Finansdepartementet utelukkete ikke selskapet, men påla i stedet Norges Bank å følge opp selskapet gjennom eierskapsutøvelsen. Det er også lagt opp til at Etikkrådet etter en periode på fem år skal vurdere selskapet på nytt.

To av tilrådingene gjelder selskaper som bidrar til miljøskade gjennom hogst av tropisk skog eller konvertering av skog til plantasjer. Dette er Ta Ann Holdings Berhad og WTK Holdings Berhad.

To av tilrådingene gjelder alvorlig oljeforurensning. Etikkrådet anbefalte å sette oljeselskapene Eni Sp.A. og Shell Plc. til observasjon på grunn av oljeforurensningen knyttet til selskapenes landbaserte oljeutvinning i Nigerdeltaet i Nigeria. Finansdepartementet påla i stedet Norges Bank å inkludere oljesøl og de miljømessige forholdene i Nigerdeltaet i eierskapsarbeidet for en periode på mellom 5 og 10 år og å rapportere om arbeidet i perioden. Slik Etikkrådet ser det, vil eierskapsutøvelse og observasjon kunne være to relativt like virkemidler.

Utelukkelsen av Sesa Sterlite reflekterer en omstrukturering i selskapet Vedanta Resources Plc. som med datterselskapene Malco Energy Ltd. og Sterlite Industries Ltd. har vært utelukket fra fondet siden 2007. I en beslutning i indisk høyesterett i 2013 ble myndighetene pålagt å etterkomme urfolkens vilje om at Vedanta ikke skulle få tillatelse til å bygge en bauxittgruve på deres land. Dette var et viktig, men ikke det eneste grunnlaget for rådets tilråding om å utelukke selskapene. Etikkrådet mener at det fortsatt er en uakseptabel risiko for at selskapet forårsaker alvorlig miljøskade. Morselskapet Vedanta er således fortsatt også utelukket fra fondet, mens datterselskapene Malco og Sterlite Industries er innlemmet i Sesa Sterlite.

Det er bare offentliggjort én beslutning om utelukkelse av selskaper på grunn av menneskerettighetsbrudd i 2013. Zuari Agro Chemicals Ltd. ble utelukket for bruk av barnearbeid i produksjonen av hybride frøsorter i India. Denne problemstillingen har Etikkrådet arbeidet mye med. I en artikkel i fjorårets årsrapport beskriver rådet hvordan omfanget av barnearbeid har gått ned etter at særlig de multinasjonale selskapene begynte å arbeide systematisk for å forhindre barnearbeid i sin produksjonskjede. Enkelte nye undersøkelser rådet har fått kjennskap til, kan tyde på at denne positive trenden lett kan bli reversert. Etikkrådet vil derfor fortsatt følge med på problemstillingen og om nødvendig igjen gjøre egne undersøkelser for å kartlegge omfanget av barnearbeid i selskapene som er i SPU.

Det er også offentliggjort to tilrådingene om entreprenørselskapene Africa Israel Investments Ltd. og datterselskapet Danya Cebus Ltd. Etikkrådet tilrådte først å gjeninkludere disse selskapene som hadde vært utelukket for å bygge bosettinger på Vestbredden siden 2009. Selskapene hadde opplyst Etikkrådet om at de ikke lenger ville bygge bosettinger på Vestbredden. Etikkrådet ble senere klar over at selskapene bygde israelske bosettinger i Øst-Jerusalem som står i samme stilling. Etikkrådet anså at også dette er grunnlag for utelukkelse av selskapene, og tilrådte på nytt at selskapene ble utelukket.

Under produktkriteriene er det offentliggjort tre tilrådingene om til sammen fire selskaper siden forrige årsmelding. De to våpenselskapene Lockheed Martin Corp. og Alliant Techsystems Inc. har begge sluttet å produsere sentrale komponenter til klasevåpen, men produserer sentrale komponenter til kjernevåpen. Tilrådingene innebærer altså bare en endring av begrunnelsen for utelukkelse. Ellers ble Schweitzer-Mauduit Int. og Huabao Intl. Holdings Ltd. begge utelukket fordi de produserer rekonstituert tobakk.

Tabellen 2. Oversikt over selskapene det er offentliggjort en beslutning om siden Etikkrådets forrige årsmelding.

Selskap	Tilrådnings dato	Offentliggjøring	Beslutning	Kriterium
Zijin Mining Group Co. Ltd.	18.jun.12	14.okt.13	Utelukkelse	Alvorlig miljøskade
Volcan Compañia Minera SA	21.jun.12	14.okt.13	Utelukkelse	Alvorlig miljøskade
WTK Holdings Berhad	25.jun.12	14.okt.13	Utelukkelse	Alvorlig miljøskade
AngloGold Ashanti Ltd.	27.jun.12	14.okt.13	Ikke utelukkelse	Alvorlig miljøskade
Ta Ann Holdings Berhad	03.des.12	14.okt.13	Utelukkelse	Alvorlig miljøskade
Huabao Intl. Holdings Ltd.	24.jan.13	08.mai.13	Utelukkelse	Produksjon av tobakk
Schweitzer-Mauduit Int.	24.jan.13	08.mai.13	Utelukkelse	Produksjon av tobakk
Eni Sp.A.	20.mar.13	14.okt.13	Ikke observasjon	Alvorlig miljøskade
Royal Dutch Shell Plc.	20.mar.13	14.okt.13	Ikke observasjon	Alvorlig miljøskade
Zuari Agro Chemicals Ltd.	18.apr.13	14.okt.13	Utelukkelse	Grove krenkelser av menneskerettighetene
Alliant Techsystems Inc.	02.mai.13	21.aug.13	Endring av begrunnelsen	Produksjon av kjernevåpen
Lockheed Martin Corp.	13.jun.13	21.aug.13	Endring av begrunnelsen	Produksjon av kjernevåpen
Sesa Sterlite	13.sep.13	30.jan.14	Utelukkelse	Alvorlig miljøskade
Africa Israel Investments Ltd., Danya Cebus Ltd.	25.apr. og 1. nov. 13	21.aug. 13 og 30. jan. 14	Opphevelse etterfulgt av nye utelukkelse	Krig og konflikt

Denne årsmeldingen inneholder også tre menneskerettighetstilrådnings om til sammen fem selskaper som selv eller gjennom datterselskaper er med i et *joint venture* med oljeselskapet China National Petroleum Company som har bygd en gassrørledning gjennom Burma. Tilrådningsene gjaldt risikoen for menneskerettighetsbrudd i forbindelse med byggingen av rørledningen. Finansdepartementet hadde ikke ferdigbehandlet Etikkrådets tilråkning da rørledningen var ferdigstilt. Etter at rørledningen var ferdig, framsto den framoverskuende risikovurderingen som vesentlig endret. Etikkrådet reverserte derfor sin allerede avgitte tilråkning. Tilrådningsene, som gjelder selskapene Daewoo International Corp., POSCO, GAIL India Ltd., Korea Gas Corp. og Oil and Natural Gas Corp. Ltd., er likevel inkludert i denne årsmeldingen.

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 hadde i sin tilråkning ett år tidligere anbefalt å utelukke selskapet på grunn av den fremtidige risikoen for grov korrupsjon. Etikkrådet er pålagt å rapportere årlig om utviklingen i selskapet så lenge selskapet står på denne listen. Rådets observasjon i 2013 viser at selskapet arbeider med å forbedre sitt etterlevelsessystem, men at det 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.

3 Arbeidet i 2014

De siste tre årene har Etikkrådet lagt mye arbeid i sektorstudier på miljøområdet. Mens gjennomgangen av særlig forurensende oljevirkosomhet i Nigerdeltaet og deponering av gruveavfall nå er avsluttet, vil andre sektorstudier fortsette inn i 2014. Særlig når det gjelder miljøskadelig fiske og konvertering av skog til plantasjer, er det sannsynlig at det vil komme nye tilrådninger om utelukkelse. Sektorstudiene gjør det enklere for rådet å ta stilling til nye saker fordi sakene som allerede er vurdert, skaper presedens for hvordan nye saker behandles.

I de første sektorstudiene gikk Etikkrådet relativt bredt ut og forsøkte å identifisere alle selskapene i porteføljen som hadde samme type virksomhet. I sektorstudiene som gjenstår, nemlig smelteverk, kullkraftverk og noen typer kjemisk industri, kan en slik tilnærming være vanskeligere fordi noen av dem inneholder svært mange selskaper med ganske ulik virksomhet og ulik teknologi. Det kan være like effektivt å se på et mindre antall selskaper som synes å forårsake svært alvorlig miljøskade, som å kaste nettet vidt ut og snevre inn søket etter hvert. Etikkrådet vil i 2014 prioritere arbeidet med miljøskade fra ulike former for industri høyere.

Etikkrådet vil fortsette å følge med på selskaper som opererer i områder der det er en særlig risiko for at selskapene kan bidra til konflikt eller medvirke til menneskerettighetsbrudd. Basert på virksomhet Etikkrådet allerede kjenner til, vil det være naturlig å følge særlig med på mineralressursutvinning i Vest-Sahara. Etikkrådet fortsetter også å fokusere på arbeidstakerrettigheter, blant annet innenfor tekstilindustrien.

I arbeidet med korrupsjon vil Etikkrådet fortsette å se systematisk på selskaper med virksomhet i land og sektorer hvor risikoen for korrupsjon etter internasjonale rangeringer er særlig høy. Rådet har satt i gang en studie av selskaper i olje- og gassektoren med virksomhet i land der risikoen for korrupsjon er særlig stor.

Ifølge retningslinjene for utelukkelse kan fondet ikke investere i selskaper som selger militært materiell til enkelte land. Dette følger av det såkalte «statsobligasjonsunntaket» i mandatet for forvaltningen av SPU. Norges Bank sørger for å unnlate å investere i eventuelle statsobligasjoner, mens Etikkrådet skal identifisere selskaper som eventuelt selger våpen til de omfattede statene. Fra januar i 2014 omfatter unntaket Syria, Iran og Nord-Korea, mens Myanmar ikke lenger er omfattet. Etikkrådet er i ferd med å gjennomgå porteføljen med henblikk på å identifisere eventuelle selskaper som selger våpen eller militært materiell til disse landene.

4 Organiseringen av arbeidet med utelukkelse

I 2013 har Finansdepartementets strategiråd gitt departementet råd om å omorganisere arbeidet med ansvarlige investeringer i forvaltningen av Statens pensjonsfond. Strategirådet anbefaler blant annet å legge Etikkrådets virksomhet, inkludert rådets sekretariat, inn i Norges Bank. Strategirådet har også fremmet en del forslag til hvorledes det nye integrerte arbeidet med ansvarlige investeringer, inkludert etikkarbeidet, skal gjennomføres.

Etikkrådet mener at en gjennomføring av visse deler av strategirådets konkrete anbefalinger kan sette etikkarbeidet i fondet tilbake. Strategirådet foreslår at det ikke lenger skal gis offentlige begrunnelser for at selskaper utelukkes fra fondet, men at det skal gis mer informasjon om prinsipper og strategier. Etikkrådet mener at offentlige begrunnelser har vært et av de viktigste elementene i den nåværende ordningen. Offentliggjøringen av tilrådingene har gitt allmenheten innsyn i arbeidet og mulighet for å vurdere hvordan retningslinjene ivaretar etiske hensyn. Det er videre Etikkrådets inntrykk at offentliggjøringen av grundig gjennomarbeidede tilrådingene har bidratt internasjonalt til å rette søkelys mot etiske forhold ved selskapers forretningsdrift. En rekke andre investorer følger Etikkrådets tilrådingene. Kombinasjonen av grundig forarbeid og offentliggjøring gjør at effekten av uttrekk og observasjon er større enn det forholdvis beskjedne antall selskaper som har vært gjenstand for dette, skulle tilsi.

Det har også vært viktig for tilliten til arbeidet med utelukkelse at Etikkrådet er uavhengig, både av Finansdepartementet og Norges Bank. Etikkrådet mener derfor at det må opprettes et etikkråd som gir råd til Norges Banks hovedstyre, hvis beslutningen om utelukkelse av selskaper fra fondet skal flyttes til banken. Det må også, som Strategirådet legger opp til, lages gode retningslinjer og insentiver for arbeidet med enkeltelskaper. Etikkrådets syn fremgår av rådets høringsuttalelse som er inntatt på side 248 i denne meldingen.

Ivaretagelsen av etiske hensyn er et viktig element i forvaltningen av SPU. En ansvarlig forvaltning av fondet bidrar til å skape oppslutning om å sette til side deler av inntekten fra oljevirkosomheten til kommende generasjoner. Etikkrådet håper at en beslutning om nye retningslinjer for ansvarlige investeringer vil føre til et enda bedre etikkarbeid for fondet som helhet.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Medlemmer av rådet og sekretariatet

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 har per januar 2014 følgende ansatte:

Eli Lund, sekretariatsleder (siviløkonom)

Magnus Bain (cand.jur.)

Erik Forberg (cand. scient)

Pia Rudolfsson Goyer (cand. jur., LLM)

Hilde Jervan (cand. agric)

Irmela van der Bijl Mysen (cand. jur)

Aslak Skancke (sivilingeniør)

Pablo Valverde (master i krigsstudier)

Hege Havig-Gjelseth, sekretær

Tilrådnings i denne årsmeldingen

18.06.2012 Tilråkning om utelukkelse av Zijin Mining Group Co. Ltd.

Etikkrådet tilrådet å utelukke selskapet Zijin Mining Group Co. Ltd. fra SPU på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin virksomhet vil forårsake alvorlig miljøskade.

Det har de senere år vært flere alvorlige hendelser ved selskapets anlegg hvor deponidemninger for gruve- og prosessavfall har kollapse og ført til omfattende forurensning og tap av menneskeliv. Etikkrådet anså at det var en uakseptabel risiko for tilsvarende, fremtidige hendelser, og anbefalte på dette grunnlag at selskapet skulle utelukkes fra SPU.

(Offentliggjort 14. oktober 2013)

21.06.2012 Tilråkning om utelukkelse av Volcan Compañia Minera SAA

Etikkrådet tilrådet å utelukke gruveselskapet Volcan Minera SAA på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin virksomhet medvirker til alvorlig miljøskade.

Selskapet driver en blygruve i høylandet i Peru. Gruven er lokalisert midt i en by som har vokst fram med grunnlag i gruvedriften. Etikkrådet har vurdert selskapets bidrag til den omfattende blyforurensingen som fører til betydelige helseskade, særlig hos barn. Selv om helseskadene også skyldtes gammel forurensning, fant Etikkrådet at selskapet som i dag driver gruve, også har ansvaret for gamle deponier som selskapet nå eier, og som fortsetter å tilføre miljøet blyforurensning. Etikkrådet fant også at det er sannsynlig at dagens gruvedrift bidrar til å gjøre helsebelastningen større. Rådet la i sin vurdering vekt på at selskaper må være særlig aktpågivende i en slik situasjon så en ikke påfører en allerede belastet befolkning ytterligere skade.

(Offentliggjort 14. oktober 2013)

25.06.2012 Tilråkning vedrørende WTK Holdings Berhad

Etikkrådet tilrådet å utelukke WTK Holdings Berhad på grunnlag av en uakseptabel risiko for selskapet gjennom sin hogst og konvertering av tropisk skog til plantaser i Sarawak forårsaker alvorlig miljøskade.

(Offentliggjort 14. oktober 2013)

27.06.2012 AngoGold Ashanti Ltd.

Etikkrådet tilrådet utelukkelse av gruveselskapet Anglo Gold Ashanti Ltd. på grunn av en omfattende arsenforurensing fra selskapets gullgruver i Ghana.

Selskapet ble etablert ved en fusjon mellom flere selskaper i 2004 og viderefører en gruveoperasjonen til en av fusjonspartnerne i Ghana. Gruveoperasjonen har lenge forårsaket omfattende arsenforurensing. Selv om selskapet hadde planer om flere tiltak som over tid kunne bedre forholdene, mente Etikkrådet at skaden i utgangspunktet var så omfattende at det var lite sannsynlig at tiltakene ville redusere risikoen for alvorlig miljøskade tilstrekkelig. Etikkrådet mente også at miljøskaden kunne krenke lokalbefolkningens rett til helse.

(Offentliggjort 14. oktober 2013)

3.12.2012 Tilrådning vedrørende Ta Ann Holdings Berhad

Etikkrådet tilrådet å utelukke selskapet Ta Ann Holdings Berhad på grunnlag av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin hogst sin hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjer i Sarawak forårsaker alvorlig miljøskade.

(Offentliggjort 14. oktober 2013)

24.01.2013 Tilrådning om utelukkelse av selskapene Schweitzer-Mauduit International Inc. og Huabao International Holdings Ltd.

Etikkrådet tilrådet å utelukke selskapene Schweitzer-Mauduit International Inc. og Huabao International Holdings Ltd. på grunnlag av tobakksproduksjon.

(Offentliggjort 8. mai 2013)

20.03.2013 Tilrådninger vedrørende selskapet Eni Sp.A.

Etikkrådet tilrådet i mars 2013 at selskapet Eni Sp.A. skulle settes til observasjon i forbindelse med omfattende miljøskader fra sin oljeproduksjon i Niger-deltaet. Selskapet deltar som minoritetseier i et *joint venture* med det nigerianske statsoljeselskapet og er operatør for aktivitetene. På grunn av stor usikkerhet om utviklingen framover anbefalte Etikkrådet observasjon av selskapet.

(Offentliggjort 14. oktober 2013)

20.03.2013 Tilrådninger vedrørende selskapet Royal Dutch Shell plc.

Etikkrådet tilrådet i mars 2013 at selskapet Royal Dutch Shell plc. skulle settes til observasjon i forbindelse med omfattende miljøskader fra sin oljeproduksjon i Niger-deltaet. Selskapet deltar som minoritetseier i et *joint venture* med det nigerianske statsoljeselskapet og er operatør for aktivitetene. På grunn av stor usikkerhet om utviklingen framover anbefalte Etikkrådet observasjon av selskapet.

(Offentliggjort 14. oktober 2013)

18.04.2013 Tilrådning om utelukkelse av Zuari Agro Chemicals Ltd.

Etikkrådet tilrådet å utelukke selskapet Zuari Agro Chemicals Ltd. fra SPU på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin produksjon av hybridfrø medvirker til de verste former for barnearbeid.

Etikkrådet undersøkte omfanget av barnearbeid ved hybridfrøproduksjonen for selskapet i 2011 og 2012. Det ble funnet at gjennomsnittlig 20 og inntil 30 prosent av arbeidsstokken ved produksjon av frø for selskapet var barn. Etikkrådet la til grunn at selskapet ikke selv eier gårdsbrukene der frøene dyrkes, og formelt sett heller ikke har ansatt de som arbeider der, men at frøene likevel dyrkes på oppdrag for og under tilsyn av selskapet.

Etikkrådet la i sin vurdering vekt på den systematiske bruken av barn ved produksjonen for selskapet. Barnas unge alder og helsefaren disse utsettes for ved arbeidet, blant annet som følge av bruk av sprøytemidler, tilsier at dette må anses som de verste former for barnearbeid.

(Offentliggjort 14. oktober 2013)

25.04.2013

og

01.11.2013 Tilrådninger vedrørende selskapene Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd.

Etikkrådet tilrådet i april 2013 å oppheve utelukkelsen av selskapene Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd. Selskapene hadde da vært utelukket siden august 2010 på bakgrunn av bygging av israelske bosettinger på Vestbredden. Etikkrådet la til grunn at denne virksomheten hadde opphørt og at grunnlaget for utelukkelse ikke lenger var til stede. Ny informasjon viste at selskapene likevel drev bygging av bosettinger i Øst-Jerusalem, og selskapene ble på bakgrunn av dette tilrådet utelukket i november 2013.

(Offentliggjort 21. august 2013 og 30. januar 2014)

02.05.2013 Tilrådning vedrørende utelukkelsen av Alliant Techsystems Inc.

Etikkrådet tilrådet at selskapet Alliant Techsystems Inc. ikke lenger skulle utelukkes fra SPU på grunnlag av klasevåpenproduksjon. Ettersom selskapet produserer sentrale komponenter til kjernevåpen, tilrådet Etikkrådet at selskapet likevel forblir utelukket fra SPU på dette grunnlaget.

(Offentliggjort 21. august 2013)

13.06.2013 Tilrådning vedrørende utelukkelsen av Lockheed Martin Corp.

Etikkrådet tilrådet at selskapet Lockheed Martin Corp. ikke lenger skulle utelukkes fra SPU på grunnlag av klasevåpenproduksjon. Ettersom selskapet produserer sentrale komponenter til kjernevåpen, tilrådet Etikkrådet at selskapet likevel forblir utelukket fra SPU på dette grunnlaget.

(Offentliggjort 21. august 2013)

13.09.2013 Tilrådning vedrørende Sesa Sterlite

Vedanta Resources og datterselskapene Sterlite Industries og Malco er tidligere utelukket fra SPU. Vedanta er blitt omstrukturert, og datterselskapene er inkludert i et nytt selskap, Sesa Sterlite, der Vedanta Resources har en kontrollerende eierandel. Omstruktureringen endrer ikke selskapenes virksomhet. Etikkrådet tilrådet derfor å utelukke både Vedanta og Sesa Sterlite.

(Offentliggjort 30. januar 2014)

02.05.2011

21.06.2012

og

13.09.2013 Tilrådninger vedrørende selskapene Posco, Daewoo International Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd (ONGC), GAIL India, Korea Gas Corporation (Kogas)

Etikkrådet avga i 2011 og 2012 tilrådning om å utelukke selskapene Posco, Daewoo International Corporation, Korea Gas Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd. (ONGC) og GAIL India Ltd. (GAIL) fra SPU's investeringsunivers på grunn av risikoen for medvirkning til grove og systematiske menneskerettighetsbrudd i forbindelse med byggingen av en 800 km gassrørledning over land tvers gjennom Myanmar.

Den 13. september 2013 reverserte Etikkrådet sin tilrådning fordi byggingen av rørledningen var ferdigstilt slik at grunnlaget som de tidligere tilrådningene var basert på, ikke lenger var til stede. Finansdepartementet har tatt Etikkrådets siste tilrådning til etterretning.

(Offentliggjort 17. desember 2013)

Selskaper som Finansdepartementet har utelukket fra Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2013

Klasevåpen

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

Kjernevåpen

- Alliant Techsystems Inc.
- Boeing Co.
- EADS Co., inkludert datterselskapet
 - EADS Finance BV
- GenCorp Inc.
- Honeywell International Corp.
- Jacobs Engineering Group Inc.
- Lockheed Martin Corp.
- Northrop Grumman Corp.
- Safran SA
- Serco Group Plc.
- The Babcock & Wilcox Co.

Antipersonell landminer

- Singapore Technologies Engineering Ltd.

Salg av militært materiell til Burma

- Dongfeng Motor Group Co. Ltd.

Tobakk

- Alliance One International Inc.
- Altria Group Inc.
- British American Tobacco BHD
- British American Tobacco Plc.
- Gudang Garam tbk pt
- Grupo Carso SAB de CV
- Huabao International Holdings Ltd.
- Imperial Tobacco Group Plc.
- ITC Ltd.

- Japan Tobacco Inc.
- KT&G Corp.
- Lorillard Inc.
- Philip Morris Int. Inc., inkludert datterselskapet
 - Philip Morris Cr. AS
- Reynolds American Inc.
- Schweitzer-Mauduit International Inc.
- Shanghai Industrial Holdings Ltd.
- Souza Cruz SA
- Swedish Match AB
- Universal Corp. VA
- Vector Group Ltd.

Menneskerettigheter

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

Krenkelse av individers rettigheter i krig og konflikt

- Shikun & Binui Ltd.

Miljøskade

- Barrick Gold Corp.
- Freeport McMoRan Copper & Gold Inc.
- MMC Norilsk Nickel
- Rio Tinto Plc.
- Rio Tinto Ltd.
- Samling Global Ltd., inkludert datterselskapet
 - Lingui Development Ltd.
- Ta Ann Holdings Berhad
- Vedanta Resources Plc., inkludert datterselskapene
 - Sterlite Industries Ltd.
 - Madras Aluminium co. Ltd.
- Volcan Compañía Minera SAA
- WTK Holdings Berhad
- 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 2013

Grov korrupsjon

- Alstom SA

Etikkrådets arbeid med selskaper som utvinner olje og gass i Ekvatorial Guinea

Etikkrådet besluttet i 2012 å vurdere om selskaper som utvinner olje og gass i Ekvatorial Guinea, kan sies å bryte grunnleggende etiske normer når naturressursutvinningen ikke kommer befolkningen til gode. At levekårene i landet er blant de verste i verden samtidig som oljeinntektene har gjort det til et høyinntektsland, var avgjørende for rådets beslutning om å se på naturressursutvinning akkurat i dette landet. Dette arbeidet er nå avsluttet.

Etikkrådet har i løpet av 2013 gjennomgått et omfattende materiale og holdt en rekke møter med flere aktører, herunder Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet, interesseorganisasjoner, professor John Ruggie og oljeselskaper som opererer i landet.

Ekvatorial Guinea er den tredje største produsenten av olje og gass i Afrika sør for Sahara. Store oljeinntekter og en liten befolkning (700 000 mennesker) gjør at landet har et BNP *per capita* tilsvarende et mellomstort europeisk land. Følgelig regner Verdensbanken Ekvatorial Guinea som *High income: non OECD*, på linje med blant andre Qatar, Saudi Arabia eller Singapore.¹

Data fra FN og Verdensbanken tyder på at oljeutvinningen i Ekvatorial Guinea i liten grad kommer befolkningen til gode.² Til tross for nesten to tiår med oljeutvinning er den forventede levealderen 50,6 år, lavere enn gjennomsnittet i de minst utviklede landene i Afrika (53,4 år). Barnedødeligheten er høyere enn gjennomsnittet i Afrika sør for Sahara og ligger på samme nivå som i Afghanistan. Gjennomsnittlig skolegang ligger under gjennomsnittet i regionen og har vært fallende de to siste tiårene. Ifølge landets egne statistiske data lever fire av fem under fattigdomsgrensen på to dollar om dagen.³ Mangelen på troverdige statistiske data gjør at det er stor usikkerhet knyttet til tallene, men alle tilgjengelige data underbygger at oljeutvinningen ikke kommer befolkningen til gode.

I dag står olje og gass for 98,8 prosent av Ekvatorial Guineas eksportinntekter.⁴ Produksjon av olje og gass har imidlertid avtatt, og Det internasjonale pengefondet peker på at landet ikke har utviklet alternative næringer å falle tilbake på når oljen tar slutt. I mellomtiden har President Obiang ifølge Transparency International og andre brukt sin stilling til å tilegne seg landets oljeformue.⁵ Presidenten, som kom til makten i 1979 etter å ha avsatt sin onkel i et militærkupp, er verdens lengst sittende statsoverhode.

Medlemmer av presidentfamilien er under etterforskning for korrupsjon i USA, Frankrike og Spania, og offentliggjorte dokumenter fra etterforskningene viser hvordan presidentfamilien i Ekvatorial Guinea tilegner seg offentlige midler.⁶ En studie som Verdensbanken gjennomførte i 2010, viser at landet ikke har grunnleggende systemer for å fordele og kontrollere offentlige utgifter.⁷ Presidenten bestemmer hvordan midlene skal benyttes uten at dette er forankret i offentlig tilgjengelige budsjetter eller underlagt andre former for kontroll.

Etikkrådet har vurdert oljeselskapenes virksomhet opp mot tre av kriteriene i retningslinjene for utelukkelse og observasjon: grov korrupsjon, medvirkning til menneskerettighetsbrudd og andre grove brudd på grunnleggende etiske normer.

En rapport fra Det amerikanske senatets underkomité for undersøkelser i 2004 viste at oljeselskaper betalte store beløp direkte til bankkontoer som tilhørte presidenten og hans

nærmeste familie.⁸ Selskapene har senere endret sine prosedyrer, og betalinger skjer nå utelukkende til statens konto. Selskapene har også implementert etterlevelsessystemer for å hindre at de blir involvert i grov korrupsjon i landet.

Etter Etikkrådets syn var hovedproblemet likevel ikke direkte korrupsjon, men at selskapene gjennom å utvinne landets viktigste ressurs gjorde det mulig for makteliten å tilegne seg oljeinntektene til private formål. En kunne således se dette som en medvirkning fra selskapene til et slags underslag fra makteliten. Samtidig mente Etikkrådet at det også kunne være relevant å holde virksomheten opp mot menneskerettighetskriteriet. Stater skal ifølge FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og økonomiske rettigheter «sette alt inn på at de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjonen, gradvis blir gjennomført fullt ut ved alle egnede midler».⁹ Konvensjonens medlemsland, herunder Ekvatorial Guinea, er forpliktet til å sørge for å gi alle innbyggerne et minimum av utdanning, tilgang på grunnleggende helsetjenester, anstendige boforhold og rent vann. FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter overvåker gjennomføringen av konvensjonen. Komitéen har ved flere anledninger bedt Ekvatorial Guinea gjøre rede for hvorfor landet ikke følger opp sine konvensjonsfestede forpliktelser, men uten å motta svar.¹⁰

Spørsmålet Etikkrådet har vurdert, er om en kan si at selskapene ved å utvinne landets viktigste ressurs og betale skatter og avgifter inn på statens konto medvirker til statens normbrudd. Terskelen for utelukkelse fra fondet skal være høy. I Graverutvalgets utredning står det blant annet at «For å medvirke til en handling må handlingen kunne forventes av investoren. Det må være en form for systematikk eller en årsakssammenheng mellom selskapets virksomhet og handlingene en ikke ønsker å medvirke til. Investeringer i et selskap kan ikke regnes som medvirkning til handlinger man umulig kunne forvente eller kjenne til, eller forhold som heller ikke selskapet investerer i, har nevneverdig kontroll over.»¹¹

Det synes åpenbart at menneskerettighetene brytes ved at landets store inntekter ikke brukes til å bedre levekårene for befolkningen, og det synes like åpenbart at presidentens nærmeste tilegner seg store deler av inntektene. I lys av at dette er godt dokumentert i ulike offentlige rapporter, er dette noe selskapene kjenner til. Derimot kan ikke selskapene sies å ha nevneverdig kontroll over situasjonen. I lys av den høye terskelen for utelukkelse har Etikkrådet derfor ikke anbefalt å utelukke noen av selskapene fra fondet.

Når det er sagt, er det store forskjeller mellom hvordan selskaper håndterer utfordringene i Ekvatorial Guinea. Alle selskaper legger vekt å etterleve relevante lover, både i Ekvatorial Guinea og sitt hjemland. Noen selskaper gir uttrykk for at dette er alt som kan kreves av dem, mens andre anstrenger seg for å leve opp til internasjonale forventninger til selskaper som risikerer å medvirke til menneskerettighetsbrudd.

Som rådet skrev i fjorårets årsmelding har det vært en betydelig utvikling internasjonalt i synet på selskapers samfunnsansvar. Etter at FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv fikk enstemmig støtte i FNs menneskerettighetsråd i 2011, har det såkalte «*protect-respect-remedy*» rammeverket blitt inkorporert i alle de viktigste internasjonale retningslinjene for næringsliv og menneskerettigheter. Selskapers «*responsibility to respect*» gjelder alle rettigheter, herunder økonomiske og sosiale rettigheter.

Som en del av dette ansvaret skal selskaper ifølge de veiledende prinsipper gjennomføre såkalte *human rights due diligence* prosesser for å forstå hvilke rettigheter de påvirker

gjennom virksomheten, og hvordan disse påvirkes. Selskaper skal også gjennomføre tiltak for å motvirke og forhindre eventuelle negative konsekvenser samt overvåke effektene av tiltakene. Ett selskap har informert rådet om at det som følge av dialogen med rådet har satt i gang en slik prosess.

Flere organisasjoner som for eksempel Human Rights Watch mener at mangelen på troverdig informasjon er en av de viktigste utfordringene i Ekvatorial Guinea, der verken oljeinntekter eller landets budsjett for øvrig er offentlig tilgjengelige. Alle selskapene som utvinner olje og gass i Ekvatorial Guinea, støtter organisasjonen *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) og gir uttrykk for at de ønsker økt gjennomsiktighet (*transparency*). Imidlertid høster noen av selskapene sterk kritikk for sin støtte til en pågående rettssak mot den amerikanske *Securities and Exchanges Commission* (SEC) i forbindelse med enkelte bestemmelser i forskriftene til den såkalte Dodd-Frank Act som blant annet vil pålegge oljeselskaper til å offentliggjøre hvor mye de betaler myndighetene i landene der de operer. Bare ett selskap har informert rådet om at det frivillig offentliggjør alle sine betalinger i Ekvatorial Guinea.

Hvordan oljeselskaper opererer i ressursrike land med svak styresett, kan ha mye å si for befolkningens levekår. Ofte er det i selskapers kontraktbetingelser fastsatt at de skal bidra til sosiale prosjekter, til utdanningsstipender eller bruke lokalt ansatte. Her har selskapene et handlingsrom de må benytte.

Selv om Etikkrådet ikke har tilrådd å utelukke selskaper som utvinner olje i Ekvatorial Guinea, mener rådet fortsatt at oljeselskaper står overfor vanskelige etiske utfordringer når de velger å drive sin virksomhet i et slikt land. Ekvatorial Guinea er på noen måter et særtilfelle fordi misforholdet mellom landets økonomiske muligheter og befolkningens levekår er så stort, men det er mange ressursrike land hvor makteliten urettmessig tilegner seg statlige midler til private formål. I slike land er det særlig viktig at selskaper arbeider systematisk og bevisst for å hindre negative konsekvenser av sin virksomhet. Selskaper må ha robuste systemer for å hindre korrupsjon, offentliggjøre betalinger til myndighetene og til personer og selskaper med nære forbindelser til makteliten, og de må følge FNs veiledende prinsipper.

Noter

- 1 <http://data.worldbank.org/country/equatorial-guinea>.
- 2 Se blant annet UNICEFs Childinfo for en oversikt over sosioøkonomiske data. http://www.childinfo.org/country_profiles.php?input=47, Verdensbankens DataBank <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> og UNDPs Human Development Report <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/GNQ>.
- 3 Ifølge en rapport skrevet av UNDG og Ekvatorial Guinea i 2012, se <http://www.undg.org/docs/12798/UNDAF-2013-2017-Firmado.pdf>. Se også UNDG (2006), «*Bilan Commun de Pays (CCA)*» på <http://www.undg.org/docs/7647/CCA%20VERSION%20EDITE.doc>.
- 4 Det internasjonale pengefondet (2012), «*Republic of Equatorial Guinea: 2012 Article IV Consultation*», <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23819.0>.
- 5 http://www.transparency.org/news/feature/clamping_down_on_kleptocrats.
- 6 District Court for the Central District of California (2012), «*Second Amended Verified Complaint For Forfeiture In Rem*», Case Nr. CV 2:11-3582-GW-SS, juni 2012.
- 7 World Bank (2010), «*Equatorial Guinea Public Expenditure Review (PER)*».
- 8 United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations (2004), «*Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act. Case Study Involving Riggs Bank*».
- 9 http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/oksoskonvensjon.html?id=106240.
- 10 CESCR (2012), «*Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: list of issues prepared in the absence of the initial report of Equatorial Guinea due in 1990*», <http://www.refworld.org/publisher,CESCR,COUNTRYREP,GNQ,5069548e2,0.html>.
- 11 NOU 2003:22, «*Forvaltning for fremtiden; Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond*», side 14, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2003/nou-2003-22.html?id=118914>.

Etikkrådets arbeid med å utrede alvorlige brudd på arbeidstakerrettigheter

1 Arbeidstakerrettigheter

I henhold til retningslinjene skal Etikkrådet under menneskerettighetskriteriet arbeide med særlig alvorlige forhold slik som tvangsarbeid og de verste former for barnarbeid. Rådet har derfor i første rekke rettet sitt arbeid mot bransjer der det er en risiko for at slike forhold forekommer, og har blant annet fått gjennomført en studie av bransjer og regioner der det er en utstrakt bruk av tvangsarbeid for å identifisere selskaper som bør undersøkes nærmere. Rådet har også vurdert bransjer eller selskaper som har vært direkte anklaget for normbrudd. Disse sakene har dreid seg om en rekke forhold som er regulert gjennom ILOs konvensjoner slik som tvangsarbeid, gjeldsslaveri, barnarbeid, farlige arbeidsforhold, ufrivillig overtid, urimelige ansettelsesforhold.

Retningslinjenes forarbeider fastslår at det skal være en høy terskel for å utelukke selskaper. Det må foreligge troverdige fakta om konkrete alvorlige eller systematiske menneskerettighetsbrudd som er direkte koblet til et selskap i fondet, samt en uakseptabel risiko for at slike brudd kommer til å skje i fremtiden.

Etikkrådets første tilrådning om å utelukke et selskap for brudd på arbeidstakerrettighetene gjaldt Wal-Mart. Selskapet ble utelukket på grunn av en systematisk forekomst av dårlige arbeidsforhold hos dets underleverandører. Rådet har siden vurdert mange selskaper for brudd på arbeidstakerrettigheter og gjør nedenfor rede for noen av erfaringene fra dette arbeidet.

2 Hva har Etikkrådet lagt vekt på?

Generelt legger rådet vekt på om bruddene er grove eller systematiske, dvs. om de gjentar seg over tid, om de forekommer i mange av selskapets virksomheter, kort sagt om det avtegnes et mønster som indikerer at normbrudd er et «normalt» element i virksomheten til selskapet. Rådet gjør også kumulative vurderinger slik at summen av mange mindre alvorlige normbrudd anses som mer alvorlige sammen enn hver for seg.

Et avgjørende punkt i Etikkrådets vurdering er forbindelsen mellom selskapet og normbruddene, altså hvorvidt selskapet kan klandres for normbruddene. Dersom bruddene foregår i virksomheter som selskapet eier, er selskapet ansvarlig for normbruddene. Brudd på arbeidstakerrettigheter er imidlertid oftere å finne i produksjonsvirksomheter som inngår i en leverandørkjede, og i disse sakene er det særlig utfordrende å vurdere selskapenes ansvar. Selskapets nærhet til og kontroll over normbruddene vil være viktig for rådets vurdering, og også hva selskapene har gjort for å hindre brudd på arbeidstakerrettigheter i leverandørkjeden. Er selskapet den eneste eller viktigste kjøperen til underleverandøren, kan dette tyde på en nær sammenheng mellom selskapet og normbruddene. Det hender også at selskaper i fondet kjøper varer fra et marked der varer

fra mange produksjonssteder blandes, og dette gjør det vanskeligere å etablere en direkte forbindelse mellom konkrete produkter og produksjonssteder der det foregår brudd. Hvis det er mange ledd i en leverandørkjede, kan en ikke kreve at siste ledd har like stor kontroll over hele kjeden. Samtidig er det slik at jo grovere bruddene er, jo høyere krav må stilles til at selskaper gjennomfører tiltak for å hindre menneskerettighetsbrudd i sin leverandørkjede.

På grunnlag av offentlige rapporter om brudd på arbeidstakerrettigheter og rådets egen studie om tvangsarbeid har rådet det siste året rettet sitt arbeid mot bransjer der risikoen for normbrudd er særlig høy. Nedenfor følger en redegjørelse for noen av disse undersøkelsene.

Elektronikkindustrien i Kina

Etikkrådet har i 2013 vurdert elektronikkprodusenter i fondet som har virksomhet i Kina med fokus på mulige brudd på arbeidstakerrettigheter, særlig tvangsarbeid. Utgangspunktet for utredningen var flere NGO-rapporter og oppslag i media fra 2011 og framover om svært kritikkverdige arbeidsforhold.

Etikkrådet har hatt kontakt med flere elektronikkprodusenter og deres kunder, forskere, interesseorganisasjoner og organisasjoner som samler inn data fra fabrikkene og arbeider for å forbedre forholdene for de ansatte. Videre har rådet vurdert data over arbeidstid, lønninger og helse og sikkerhet i elektronikkindustrien og sammenlignet med andre industrier i Kina.

Undersøkelsene tyder på at arbeidsforholdene ved fabrikkene i Kina har blitt forbedret de siste årene, særlig etter innføringen av den nye arbeidskontraktsloven i 2008. Mange av de større selskapene synes å være mer bevisste på sitt ansvar. Tidligere sterkt kritiserte selskaper ser ut til å ha forbedret arbeidsforholdene. Arbeidere ved en del kinesiske fabrikker har dessuten blitt mer bevisste på sine rettigheter, og det er blitt lettere for ansatte å få ekstern hjelp i forbindelse med arbeidskonflikter.

Det ser også ut til at arbeidsforholdene i elektronikkindustrien når det gjelder lønn, arbeidstid, sikkerhet og sosiale goder, er på et høyere nivå enn gjennomsnittet for andre bransjer i Kina. Selskapene som fondet er investert i, er i hovedsak større selskaper som leverer til multinasjonale merkevareselskaper. Disse selskapene jobber nå ofte sammen med sine produsenter i Kina for å bedre de sosiale forholdene hos produsenten og deres underleverandører. Generelt ser det derfor ut til at arbeidsforholdene i denne bransjen i løpet av de siste årene er blitt forbedret.

Landbruksproduksjon i Brasil

Etikkrådet har de siste årene undersøkt arbeidsforhold i flere selskaper i landbruksnæringen i Brasil. Rapporter fra myndighetene har indikert at selskaper har vært involvert i tvangsarbeid, i tillegg til andre mindre alvorlige brudd på arbeidstakerrettigheter. Sistnevnte har blant annet dreid seg om ulovlig bruk av overtid, for korte hvilepauser fra arbeidet, dårlige hygieniske forhold og dårlige boforhold. Ofte har disse normbruddene skjedd langt ned i leverandørkjeden til selskaper i fondet, og det har derfor vært vanskelig å etablere en klar forbindelse mellom selskapet og normbruddene.

Mye av Etikkrådets arbeid har fokusert på arbeidsforholdene i sukkerindustrien. Her har myndigheter og interesseorganisasjoner rapportert om systematiske brudd mot bestemmelsene i ILOs konvensjoner og brasiliansk arbeidslovgiving, herunder også flere tilfeller av tvangsarbeid. Rådet har fått gjennomført undersøkelser som både har omfattet søk i myndighetsarkiver og feltundersøkelser. Undersøkelsene viste at sukkerrørsplantasjene i de siste par årene i stor utstrekning har blitt mekanisert. Behovet for fysisk arbeidskraft har derfor blitt betraktelig redusert, og dermed er også risikoen for at selskapene er involvert i grove brudd mot arbeidstakerrettighetene, mindre enn før.

Videre har brasilianske myndigheter et tett samarbeid med FNs arbeidslivsorganisasjon, ILO, for å avdekke brudd og å forbedre arbeidsvilkårene, særlig i landbruket. Dette gjør informasjon om menneskerettighetsbrudd offentlig tilgjengelig og kan bidra til å forhindre nye brudd.

Hybridfrøproduksjon i India

Siden 2005 har Etikkrådet arbeidet med problemet med barnearbeid ved hybridfrøproduksjon i India. Også for NBIMs eierskapsutøvelse har dette vært et viktig tema. Tiltak som de store, multinasjonale selskapene har satt i verk de senere år, ser ut til å ha ført til en betydelig nedgang i bruken av barnearbeid ved denne produksjonen. Hos selskaper som ikke har innført slike tiltak, kan omfanget av bruken av barnearbeid fortsatt være stort. I 2013 avga rådet en tilrådning om utelukkelse av ett selskap som produserte hybride frø i India på grunn av medvirkning til de verste former for barnearbeid. Rådet vil fortsette arbeidet innen denne sektoren i 2014 og foreta ytterligere undersøkelser for å kartlegge forekomstene av barnearbeid.

Fiskerinæringen i Asia

Etikkrådet har i 2013 startet et arbeid med å utrede menneskerettighetsbrudd i fiskerinæringen i enkelte land i Asia. Det har vært rapportert om blant annet utstrakt bruk av tvangsarbeid og menneskehandel i leverandørkjedene til flere selskaper i denne bransjen. Rådet har startet med å klarlegge forbindelsen mellom selskaper i fondet og grove normbrudd og vil fortsette dette arbeidet i 2014.

3 Erfaringer

Erfaringene viser at tvangsarbeid ikke synes å være utbredt i børsnoterte selskapers egen virksomhet, men kan forekomme i leverandørkjeden. Etikkrådets undersøkelser har vist at fondet sjelden er investert i de selskapene der arbeidsforholdene er aller dårligst. Det er store utfordringer knyttet til å dokumentere dårlige arbeidsvilkår og selskaperens ansvar for dette, særlig i lange leverandørkjeder.

Etikkrådet ser samtidig at det er mange initiativer både på nasjonalt og internasjonalt nivå for å oppnå forbedrede arbeidsvilkår. Innsats fra myndighetene og engasjement fra sivilsamfunnet ser ut til å ha vært viktig for at tvangsarbeid er blitt redusert i selskaper som rådet har undersøkt.

Etikkrådet opplever at selskapers uttalte syn på sitt ansvar for menneskerettigheter er i endring. Det ser ut til at selskaper i større grad enn tidligere responderer raskt på anklager og iverksetter tiltak. Dette er i samsvar med UN Guiding Principles som legger fast at selskaper har et ansvar for menneskerettighetsbrudd, ikke bare i egen virksomhet, men også i sin leverandørkjede.

Studier på miljøområdet

Etikkrådet har de siste årene gått relativt bredt gjennom en rekke problemstillinger innenfor miljøområdet, se årsmelding for 2012 for mer detaljert informasjon. Det følgende er en kort oppdatering av status i arbeidet.

Oljeproduksjon og forurensning

Etikkrådet avsluttet i 2013 sine undersøkelser av oljeforurensningene i Nigerdeltaet i Nigeria. Forurensningen i området er omfattende, men det er flere forhold som peker i retning av at selskapenes handlingsrom ikke er tilstrekkelig til at forurensningen bare kan tilskrives selskapenes mangelfulle oppfølging. Det største volumet av søl skyldes sabotasje utført av utenforstående, samtidig som eierforholdene, med det nigerianske statsoljeselskapet som majoritetseier i et joint venture, kan hindre en optimal oppfølging av problemene lokalt.

Etikkrådet avga i 2012 tilrådning om observasjon av selskapene Royal Dutch Shell Plc., og Eni Sp.A. Finansdepartementet besluttet at Norges Bank skal følge opp oljeutvinningen i Nigerdeltaet gjennom eierskapsutøvelsen, og Etikkrådet ser derfor ikke mer på dette temaet.

I 2013 har det også blitt arbeidet videre med informasjonsinnhenting om selskaper involvert i oljesandutvinningen i Kanada. Etikkrådet har spesielt sett på lokale virkninger av aktivitetene.

Oljesandindustrien har vært utsatt for mye kritikk, både på grunn av klimaeffektene, omdanning av villmark til gruver, og også de lokale forurensningseffektene. Aktivitetene medfører til dels store naturinngrep med negative effekter på bestander av enkelte dyrearter og har åpenbart forurenset luft og vann lokalt. Selv om arealer «tilbakeføres», vil de ikke gjenvinne sine tidligere kvaliteter. I noen grad er også grupper av urbefolkning negativt berørt.

Det har skjedd noen positive endringer i oljesandproduksjonen de siste årene, og en hoveddel av nye felt produseres med *in-situ*-teknologi som gir mindre inngrep enn overflateutvinning, men som ofte er mer energikrevende. Myndighetene er vesentlig styrket og bedre koordinert.

Et vesentlig problem er oppbevaring av forurenset masse, noe som skjer i såkalte *tailing ponds*. Det har kommet et bedre regelverk for disse dammene, men det er et spørsmål hvor godt dette etterlevs. Det er utviklet metoder for å avslutte dammer som er prøvd ut i full skala, og samtidig har de fleste selskapene forpliktet seg til å dele kunnskap om utvikling av miljøteknologi.

Det er ingen tvil om at oljesandproduksjonen er problematisk av flere grunner. Det er likevel vanskelig å peke på noe enkelt-selskap med en praksis som i særlig grad skiller det negativt fra de øvrige.

Hovedproblemet er klimapåvirkningen. Etikkrådet har derfor avsluttet sin systematiske gjennomgang av selskaper som utvinner oljesand. Slike selskaper kan på linje med alle andre selskaper bli tatt opp til vurdering hvis det kommer selskapsspesifikk informasjon som tilsier at et konkret selskap forårsaker alvorlig miljøskade.

Gruveaktivitet der avfallshåndteringen innebærer særlig risiko.

Etikkrådet har i løpet av 2013 avsluttet sitt arbeid med selskaper som deponerer gruveavfall i sjøen, og er ikke kjent med selskaper i SPU som driver storskala elvedeponering.

Vi har tidligere tilrådd utelukkelse av selskaper som har drevet utstrakt deponering i elveleier. Etter en grundig gjennomgang av to selskaper som deponerer gruveavfall i sjøen, er rådet kommet til at deres praksis ikke i tilstrekkelig grad kommer inn under kriteriet for alvorlig miljøskade. Dette skyldes dels at selskapene etter rådets kjennskap har akseptable rutiner for sitt arbeid med avfallet, og at de har overvåkningssystemer som gir tilstrekkelig oversikt over hvordan forholdene er på havbunnen. Det er ikke spesielle verneverdier knyttet til sjøområdene, som er relativt godt undersøkt. Den alternative plasseringen på land i til dels primær regnskog ville med stor sannsynlighet utgjort en vesentlig større miljøbelastning, samtidig som det er store sikkerhetsutfordringer med dammer med avgangsmasse i jordskjelvområder.

Undersøkelsene av urangruver fortsetter. Det er problematisk å skaffe informasjon av tilstrekkelig kvalitet om virkningene av enkelte gruveaktiviteter, og på grunn av blant annet gruves strategiske viktighet er det grunn til å tro at mangelen på god informasjon vil vedvare. Mangelen på informasjon sammen med de spesielle miljøutfordringene knyttet til urangruvedrift gjør at Etikkrådet vil fortsette å følge denne bransjen.

Generelt er det slik at informasjonsinnhenting om selskap som har liten vilje til å dele informasjon, tar mye tid. Arbeidet med å kvalitetskontrollere informasjonen vi får inn fra forskjellige kilder om slike selskap, vil også være ekstra krevende.

Ulovlig hogst og annen særlig ødeleggende hogst

Etikkrådet har arbeidet mye med å innhente informasjon om hogst og konvertering av biologisk verdifull tropisk skog i Afrika og Sørøst-Asia. Rådet har videreført arbeidet fra tidligere år, og lagt særlig vekt på biologisk mangfold under utredningene. Det er avgitt tilråding om utelukkelse av fire selskap, og arbeidet er nær ferdigstillelse på ytterligere en håndfull selskap.

Utredningsarbeidet har vært ressurskrevende, blant annet fordi rådet har innhentet mye informasjon om eksempelvis lokalisering, konsesjoner og status og verneverdier, og dette arbeidet har krevd lokalkunnskap av et visst omfang.

Rådets arbeid på dette området vil fortsette i omtrent samme omfang framover. Se også egen artikkel om arbeidet.

Ulovlig fiske og annen særlig miljøskadelig fiskerivirksomhet

Arbeidet med å utrede selskaper som kan være involvert i særlig miljøskadelig fiskerivirksomhet, har gått videre, og arbeidet med flere selskap er sluttført eller nær sluttføring. Som på flere andre områder er arbeidet omfattende og komplisert, blant annet fordi mange fartøy hyppig skifter både navn og flaggstat. Det er krevende å dokumentere fartøyenes tilknytning til selskapene i fondet, hvor fartøyene er, hvor de faktisk driver fiske, og hvilke arter og bestander de fisker på. Etikkrådet har innhentet informasjon som indikerer at selskaper i fondet er involvert i både ulovlig fiske og fiske på truede arter.

Etikkrådet vil fortsette dette arbeidet framover.

Svært ødeleggende damprosjekter

Arbeidet med store dammer videreføres i mindre skala. Mange store damprosjekter er strategisk viktige for landene de er i, og ofte er staten inne både på eiersiden og som konsesjonsmyndighet. Dette begrenser ofte tilgangen til god informasjon. I planleggingsfasen er det uklart om prosjektet faktisk vil bli gjennomført, og det er usikkerhet knyttet til hvilke selskaper som faktisk vil bygge dammen. Det ligger i kriteriene at rådet bare kan tilrå utelukkelse når det er en fremtidig risiko for at et selskap forårsaker alvorlig miljøskade. Mange dammer har en relativt kort anleggsperiode, og det er en utfordring for Etikkrådet at informasjonsinnhenting, analyse og prosessen videre fram til vedtak derfor må gjennomføres på kort tid.

Særlig verdifulle verneområder

Mange saker ble avsluttet i 2013, mens noen undersøkelser fortsatt pågår. Flere av sakene gjelder selskap som etablerer gruver, dammer eller oljepalmeplantasjer i eller nær verneområder og blir fulgt opp som del av disse sektorstudiene. Se mer utfyllende beskrivelse av området i årsmeldingen for 2012.

Etikkrådets arbeid med hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjer

Kommersiell hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjer regnes som en av de største truslene mot bevaring av økosystemer og biologisk mangfold. Konverteringen innebærer at trær blir avvirket og vegetasjon fjernet før arealet brukes til å anlegge plantasjer for produksjon av palmeolje, tømmer eller andre monokulturer. Skogferringelse og avskoging fører også til betydelige klimagassutslipp, og bidro til rundt 10 prosent av utslippene av klimagasser i verden mellom 2000 og 2009.¹

Etikkrådet besluttet i 2011 å kartlegge selskaper i SPU som er involvert i miljøødeleggende hogst i tropisk skog eller konvertering av slik skog til plantasjer i Sørøst-Asia og Afrika. Selskaper i SPU er i liten grad direkte involvert i denne typen virksomhet i Latin-Amerika. Høsten 2011 var det rundt 40 selskaper i SPU som drev hogst og/eller plantasjedrift i Asia og Afrika, hvorav 35 i Indonesia og Malaysia. NBIM inkluderte i 2012 avskoging av tropisk skog i sitt forventningsdokument for selskapers håndtering av klimaendringer og solgte seg samme år ut av 23 selskaper som har oljepalmeplantasjer i Indonesia og Malaysia.

Det er så langt offentliggjort fire tilrådninger om utelukkelse av hogstselskaper (Samling Global og datterselskapet Lingui Developments Berhad, Ta Ann Holdings Berhad og WTK Holdings Berhad). Felles for disse er at alle har virksomhet i Sarawak (Malaysia), disponerer store konsesjonsområder, ofte på flere tusen kvadratkilometer, der regnskog avvirket i stor skala uten tilstrekkelig hensyn til artsrikdom eller økosystemer. Enkelte av selskapene avvirker i strid med krav fra myndighetene, og dette forsterker miljøskadene fra hogsten.

Når det gjelder plantasjeselskapene, søker rådet å avklare i hvilken grad selskapene faktisk har virksomhet som ødelegger tropisk skog, omfanget av virksomheten og hvilke miljøskader den medfører blant annet på biologisk mangfold. Mange selskaper ønsker ikke å gi informasjon til rådet, og dette gjør utredningsarbeidet tid- og ressurskrevende.

Hva rådet har lagt vekt på

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. Hogst og konvertering av skog er en stor trussel mot disse økosystemenes fremtidige eksistens. Videre er konvertering av torvmyr en utfordring som særlig gjelder Indonesia ettersom landet står for 60 prosent av de globale klimagassutslippene knyttet til nedbryting av torv.² Selv om klima ikke har vært et eget vurderingskriterium, er torvmyrer, i tillegg til å være viktige karbonsluk, unike økosystemer med et særegent biologisk mangfold. Norge har inngått et partnerskap med Indonesia for å støtte landets innsats for å redusere klimautslipp fra avskoging, skogferringelse og ødeleggelse av torvmyr. Som et ledd i avtalen har Indonesia fram til 2015 innført et moratorium på utdeling av nye konsesjoner for konvertering av torvmyrer og primærskog.

Rådet gjør en individuell vurdering av hvert selskap for å vurdere risikoen for alvorlig miljøskade knyttet til konvertering av skog. Miljøkonsekvensene vil være avhengige av om etableringen av plantaser fører til avskoging, og virkningene dette har på det biologiske mangfoldet. Dersom plantasjen erstatter plantaser som er anlagt tidligere, vil konsekvensene for klimautslipp eller biologisk mangfold ofte være små. I vurderingen legger rådet vekt på om skog eller torvmyr blir konvertert, omfanget av konverteringen, i hvilken grad selskapenes konsesjonsområder overlapper med områder med viktige biologiske verdier, og hvilke konsekvenser konverteringen vil ha for tap av biologiske mangfold, blant annet for truede arter og deres leveområder, samt hvilke tiltak selskapene setter i verk for å redusere skadevirkningene.

Metoder

Felles for alle selskapene som rådet har undersøkt, er at det er lite offentlig informasjon om plantasjevirkksomheten. Rådet starter alltid med å be om informasjon fra selskapene, blant annet hvor konsesjonsområdene er lokalisert, om det er skog eller torvmyr i konsesjonsområdene, skogtilstanden, miljøkonsekvensvurderinger og rapporter som identifiserer skog og andre områder med høy verneverdi (såkalt *High Conservation Value (HCV) Area Assessment*). Noen selskaper bidrar med mye informasjon, mens andre ikke svarer i det hele tatt. I så fall gjør rådet egne undersøkelser for å finne ut hvor konsesjonsområdene befinner seg. I dette arbeidet benyttes satellittbilder, ulike typer kart (arealdekkkart og vegetasjonskart som viser skogtyper, torvmyrer, etc.) og data som er offentlig tilgjengelig hos myndigheter i det aktuelle landet, samt akademisk litteratur.

For hvert selskap forsøker rådet å klarlegge om konsesjonsområdene ligger innenfor økologisk viktige områder (økoregioner)³ og hvilket tap av biologisk mangfold konverteringen av skog vil medføre. Avhengig av informasjonen vi får fra selskapet, legger vi vekt på om skogtilstand og verneverdier som finnes i konsesjonsområdene, er kartlagt, hvordan de er kartlagt, og hvordan viktige verneverdier skal bevares og forvaltes. Vi vurderer om kartleggingene av biologisk mangfold er gjennomført i samsvar med internasjonalt aksepterte retningslinjer,⁴ og om de tiltakene som selskapene gjennomfører, er tilstrekkelig for å bevare viktige verneverdier i området. Denne vurderingen gjøres som regel ved hjelp av eksperter.

I de tilfellene der selskapene ikke bidrar med informasjon, vil grunnlaget for å vurdere skogtilstand, artsrikdom og økosystemer være begrenset. Beliggenhetene til konsesjonsområdet, sammenholdt med annen offentlig tilgjengelig informasjon, f.eks. kart over habitater for orangutanger og andre truede arter, arealdekkkart, etc. vil likevel kunne gi en indikasjon på risikoen for tap av viktige miljøverdier. I slike tilfeller vil rådet legge vekt på at mangelen på data og selskapets ugjennomsiktighet, både når det gjelder kartlegginger og tiltak, forsterker risikoen for alvorlig miljøskade, ikke minst tatt i betraktning av at en konvertering av skog til plantaser fører til fullstendig og irreversibel endring av økosystemer og vegetasjon.

Hva rådet har lært

Alle selskaper sier at de er opptatt av å redusere miljøskadene knyttet til konvertering av skog, men dette er ofte ikke i samsvar med den faktiske innsatsen. Kvaliteten i kartleggingene av biologisk mangfold i konsesjonsområdene varierer betydelig. Ofte mangler kartleggingene informasjon om hvilket biologisk mangfold som vil gå tapt, og de argumenterer mangelfullt for hvilke verdier som skal bevares. Mange av selskapene er medlemmer av organisasjonen *the Roundtable for Sustainable Palm Oil* (RSPO), som arbeider for en bærekraftig produksjon av palmeolje. Rådets erfaring er 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. For flere av selskapene er bærekraftsaspektet først og fremst relatert til lokalbefolkning, i mindre grad relatert biologisk mangfold eller klima.

På den annen side er det også flere selskaper som arbeider godt og systematisk med å redusere miljøskadene knyttet til konverteringen, blant annet ved at miljøkonsekvensvurderinger og kartleggingene av biologisk mangfold er faglig gode og at viktige verneverdier blir identifisert. Når selskaper lar miljøverdiene bli styrende for hvilke deler av konsesjonsområdet som skal konverteres og hvilke områder som settes av til vern, samt har en god forvaltningsplan, reduseres også risikoen for alvorlig miljøskade.

Noter

- 1 IPCC 2013: *Climate Change 2013. The Physical Science Basis. Working Group I contribution to the IPCC 5th Assessment Report* <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/#.Um6XYDhFD5o>.
- 2 *Fact Sheet Norway-Indonesia Partnership REDD+*, <http://www.norway.or.id/PageFiles/404362/FactSheetIndonesiaPeatMay252010.pdf>.
- 3 For eksempel WWFs økoregioner, eller *Bird Life International's Important Bird Areas*.
- 4 For eksempel om retningslinjer for kartlegging av skog med høye verneverdier er fulgt (High Conservation Values Approach, se <http://www.hcvnetwork.org/about-hcvf>).



Tilrådninger og brev om utelukkelse og observasjon

Til Finansdepartementet

18. juni 2012

Tilråding om utelukkelse av selskapet Zijin Mining Group Co. Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland.

1 Sammendrag

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (SPU) tilrår å utelukke det kinesiske selskapet Zijin Mining Group Co. Ltd. (Zijin) fra SPU på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin virksomhet vil forårsake alvorlig miljøskade.

Zijin er en stor produsent av gull, kobber og sink og har en rekke anlegg for mineraltutvinning og metallfremstilling. Det har de senere år vært flere alvorlige hendelser ved selskapets anlegg hvor deponidemninger for gruve- og prosessavfall har kollapset og ført til omfattende forurensning og tap av menneskeliv.

Etikkrådet har kontaktet selskapet flere ganger med spørsmål om dets virksomhet og spesielt sikkerheten ved damanlegg, men har ikke fått svar på henvendelsene.

Etikkrådet anser at risikoen for fremtidige hendelser av denne typen er stor. Omfanget og alvorligheten av tidligere ulykker, sammenholdt med selskapets manglende vilje til å gi informasjon om risikoreduserende tiltak, ligger til grunn for denne vurderingen.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet våren 2011 å vurdere SPUs investering i Zijin¹ opp mot fondets etiske retningslinjer.² Bakgrunnen var at det forelå informasjon om store og alvorlige ulykkeshendelser ved selskapets anlegg som har ført til omfattende miljøskade.

Ved utgangen av 2011 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 252 millioner, tilsvarende en eierandel på 0,5 prosent av aksjene i selskapet.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Zijin er ansvarlig for alvorlig miljøskade etter SPUs etiske retningslinjer § 2 andre ledd bokstav c.³

Etikkrådet har i denne saken vurdert risikoen for at det i fremtiden skal skje større ulykkeshendelser ved selskapets produksjonsanlegg. Bakgrunnen er at det tidligere har vært flere store ulykker ved selskapets virksomhet som har ført til omfattende miljøskade. Dette dreier seg om demninger til avfallsdeponier som har kollapset, slik at store mengder gruveavfall, industriavfall og miljø- og helseskadelige kjemikalier har blitt ført ut i

vassdrag eller har oversvømt bebyggelse og jordbruksland. I løpet av det siste tiår har det vært rapportert om minst syv slike hendelser ved selskapets anlegg i Kina.

2.2 KILDER

Sammenlignet med tidligere saker hvor Etikkrådet har anbefalt utelukkelse av selskaper som forårsaker alvorlig miljøskade, er det mindre tilgjengelig informasjon i denne saken.

Etikkrådet baserer til dels sin vurdering av denne saken på den begrensede informasjonen som er tilgjengelig fra kinesiske kilder og internasjonal presse, samt noe informasjon fra selskapets årsrapport og nettside.

Det som finnes av offentlig tilgjengelig informasjon i form av artikler i kinesisk presse, er gjerne nokså generell omtale av disse sakene. Detaljeringsgraden er gjennomgående lav i omtalen av for eksempel selskapets manglende oppfølging av myndighetspålegg og manglende rapportering om miljøforhold. Tilgjengelig informasjon fra selskapet om de forholdene som denne tilrådningsen handler om, er svært begrenset og lite konkret, og selskapet har ikke besvart Etikkrådets henvendelser. I samsvar med omtalen i stortingsmelding nr. 20 (2008–2009) har Etikkrådet lagt til grunn 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.⁴

3 Bakgrunn

3.1 SELSKAPETS VIRKSOMHET

Zijin Mining Group Co. Ltd. er den største gullprodusenten, den nest største kobberprodusenten og den femte største sinkprodusenten i Kina. Selskapets omsetning i 2010 tilsvarte NOK 24,8 milliarder.

Selskapet har virksomhet i 20 kinesiske provinser og i ni land utenfor Kina, og virksomheten er organisert i en rekke datterselskaper.⁵ Etikkrådet har ikke full oversikt over selskapets virksomhet eller hvor det har sine produksjonsanlegg, men det er uansett klart at det dreier seg om et stort antall anlegg for mineralutvinning, oppredning og metallraffinering.

Selskapet ble notert på børsen i Hong Kong i 2003 og i Shanghai i 2008. Selskapets største eiere er Minxi Xing STE og Newhanlu Industry Group som har eierandeler på henholdsvis 39,9 og 14,9 prosent. Utover dette er det en rekke eiere med mindre andeler.

3.2 PROSESSAVFALL FRA GULL- OG KOBBERPRODUKSJON

Gruve- og metallindustri genererer ofte store mengder avfall som må håndteres. Avfall som det ikke er økonomisk lønnsomt å gjenvinne, må deponeres. Ofte kan det dreie seg om store volumer av avfall når produksjonsanlegget har vært i drift i lang tid.

Nedenfor er det gitt en kort omtale av prosesstrinnene ved fremstilling av metallene gull og kobber, som er Zijins hovedprodukter, og hvilke typer avfall som vanligvis genereres ved slik produksjon:

Gullproduksjon

Gull utvinnes vanligvis fra malm via hydrometallurgiske⁶ prosesser hvor cyanidløsning tilsettes knust malm. Gullet binder seg til cyanidløsningen⁷ og utvinnes deretter fra denne ved ytterligere prosessering. Cyanid kan til en viss grad gjenvinnes fra malmen og gjenbrukes, men dette gjøres ikke alltid. Uansett generer gullutvinning som regel store mengder gruveavfall i form av prosessert cyanidholdig malm: Ett tonn malm gir normalt et utbytte på mellom 0,1 og 3 gram gull.⁸ Gullholdig malm inneholder i tillegg ofte arsen og tungmetaller som kan føre til alvorlig og langvarig forurensning etter prosessering, for eksempel ved avrenning fra deponier.

Kobberproduksjon

Kobber utvinnes fra kobberholdige sulfid- eller oksidmalmer. Utvinningsmetode avhenger blant annet av malmtypen. Fra sulfidmalmer utvinnes kobber via smelteprosesser, og for oksidmalmer benyttes hydrometallurgiske prosesser hvor malmen tilsettes svovelsyre for utfelling av kobber og påfølgende raffinering. Uavhengig av hvilke metoder som brukes, vil det genereres blant annet kobberslagg fra smelteprosessen og prosessavfall i blanding med svovelsyre. Sistnevnte vil normalt raffineres og utnyttes industrielt, og restavfallet enten nøytraliseres med kalkstein før det deponeres, eller deponeres uten videre behandling. Restavfallet inneholder som regel arsen og ulike tungmetaller.⁹

3.3 DEPONIDEMNINGER

Utforming og vedlikehold

Avfall fra gruve- og metallindustri som ikke kan gjenvinnes, må deponeres. Det er vanlig å anlegge deponidemninger for å holde avfallet innenfor et avgrenset område og hindre utvasking av kjemikalier og tungmetaller. Demningene gjør også at vann kan fordampe fra flytende avfall og partikler kan sedimentere.

Deponidemninger kan anlegges på ulike måter, og utforming vil avhenge av hvilke typer og hvilke mengder avfall som skal deponeres, samt lokale forhold som topografi, berggrunn, nedbørmengder og risiko for jordskjelv. Slike anlegg kan være av relativt enkel utførelse med en enkelt barriere laget av jord eller gruveavfall, til mer avanserte og omfattende damanlegg med flere kamre for å behandle avfall i flere trinn eller behandle ulike typer avfall.

Denne type anlegg krever kontinuerlig tilsyn og vedlikehold for å sikre at de ikke bryter sammen. Det er flere faktorer som over tid kan svekke stabiliteten til slike damanlegg, blant annet erosjon og overfylling etter store nedbørmengder.¹⁰

Ulykker – dambrudd

Risikoen forbundet med deponidemninger er vel kjent. Slike demninger har vært brukt i gruve- og prosessindustrien i over 100 år, og det har vært en lang rekke ulykker hvor demninger har kollapset og forårsaket større eller mindre skade. Foruten de syv dambruddene som har skjedd ved Zijins anlegg, har Etikkrådet kunnskap om 15–20 dambrudd med alvorlige følger ved industrianlegg over hele verden det siste tiår.

I nyere tid i Europa har de største ulykkene som følge av dambrudd ved deponidemninger vært i Italia (1985)¹¹, Romania (2000)¹² og Ungarn (2010).¹³ I USA var den siste store ulykken av denne typen i 2008.¹⁴ I Kina (utenom Zijin) var det store ulykker av denne typen i 2008¹⁵ og 2011.¹⁶

4 Miljøskade som følge av selskapets virksomhet

4.1 DAMBRUDD

Etikkrådet er kjent med følgende rapporterte tilfeller av at Zijins damanlegg for industri- og gruveavfall har sviktet:

Xinyi, 21. sept. 2010

En demning ved selskapets tinngruve i Xinyi Quinpai i Guandong-provinsen brast i september 2010.

I offisielle medier ble det rapportert om 22 omkomne og omfattende skader på veier, drikkevannsanlegg og jordbruksland og omfattende fiskedød. Den påfølgende granskningen viste at selskapet hadde brutt en rekke myndighetspålegg og forskrifter for konstruksjon og drift av slike demningsanlegg.¹⁷

I august 2011 ble seks personer fra ledelsen av anlegget dømt til fengselsstraff for lovbrudd som ledet til ulykken.¹⁸

Ting River, 3. og 16. juli 2010

To separate ulykker med noen dagers mellomrom og selskapets respons på disse fikk mye oppmerksomhet i kinesiske og internasjonale medier. 3. juli 2010 brast en demning ved et av selskapets kobberaffineringsanlegg i Fujian, og 9 000 kubikkmeter industriavfall og kjemikalier rant ut i elven Ting og forårsaket omfattende miljøskade og fiskedød. Det er anslått at 2 000 tonn fisk døde som følge av ulykken.

Selskapet erkjente ikke at ulykken hadde inntruffet før ni dager senere, og hadde i mellomtiden ikke forsøkt å begrense utslippet.¹⁹

I en børsmelding datert 16. juli 2010 omtalte selskapet ulykken som skjedde den 3. juli. Selskapet opplyste at et ulovlig anlagt avløpsrør hadde forårsaket svekkelse av anlegget, og at myndighetspålegg fra 2009 om utbedring av avløpssystemet ikke hadde vært fulgt.²⁰

16. juli 2010 skjedde det også en lignende, riktignok mindre, ulykke ved det samme anlegget, og ytterligere 500 kubikkmeter avfall rant ut da en annen demning ved samme anlegg også sviktet.

Disse hendelsene ble blant annet omtalt i kommunistpartiets engelskspråklige avis *People's Daily*, sammen med påstander om at selskapet hadde tilbudt bestikkelser til kinesiske journalister for å hindre medieomtale.²¹

Dongping, 25. april 2009

25. april 2009 var det et dambrudd ved selskapets gullgruveanlegg i Dongping i Hebei-provinsen. Kinesiske myndigheter har opplyst at det var et eldre damanlegg som delvis

sviktet og førte til omfattende forurensning av jordbruksland.²² En tilsvarende ulykke skjedde angivelig også i 2008 i Caikeng, men omstendighetene omkring dette er uklare.

Shuiyindong, 27. desember 2006

I 2006 kollapset en demning ved Zijing Shuiyindong Gold Mining med den følge at 200 000 kubikkmeter deponimasse rant ut.²³ Selskapet hevder at skadeomfanget likevel var begrenset.²⁴ Ifølge forurensningsmyndighetene førte ulykken til at drikkevannet til 100 000 mennesker ble forurenset med arsen og cyanid.

Årsaken til ulykken var trolig at selskapet overbelastet demningen ved å tilføre deponiene for store mengder avfall, kombinert med en lang periode med uvanlig mye nedbør.²⁵

Tongkang, 25. august 2000

Den 25. august 2000 kollapset deponidemningen ved Zijins heleide datterselskap Jinshan Minings gullgruveanlegg ved Tongkang i Fujianprovinsen. Dette førte til at store deler av det omkringliggende jordbrukslandet og lokale veier ble oversvømt av industriavfall.²⁶

4.2 ØVRIGE FORHOLD

Det er fremsatt kritikk mot selskapet både fra kinesiske myndigheter og interesseorganisasjoner.

I forbindelse med børsnotering av selskapet i 2008 ble selskapets virksomhet gjennomgått av miljøvernmyndighetene. I tråd med den såkalte *Green Security Policy* skal det foreligge en miljøgodkjennelse av alle børsnoterte selskapers miljøsystemer og -praksis.²⁷ I den forbindelse påpekte miljømyndighetene en rekke feil og mangler ved virksomheten til 11 datterselskaper i Zijin-konsernet. Dette handlet i stor grad om deponier og demninger som ikke var forskriftsmessig utformet og vedlikeholdt, samt tidligere pålegg om utbedring som ikke var fulgt opp. I et brev fra selskapet til interesseorganisasjonen *Institute of Public and Environmental Affairs*, datert 28. mai 2010, forklarer selskapet at de fleste påpekte feil og mangler på det tidspunktet var blitt rettet opp eller var i ferd med å bli det.²⁸

Videre har interesseorganisasjonen *Green Law China*²⁹ i et åpent brev i juli 2010 påpekt manglende oppfølging av myndighetspålegg og manglende rapportering om miljøforhold.³⁰

I tillegg er det rapportert at selskapet i 2010 ble etterforsket av myndighetene for manglende oppfølging av pålegg om utbedringer og manglende miljørapportering fra selskapets kobberproduksjon i Longyan.³¹

5 Informasjon fra selskapet

Etikkrådet har siden 2009 henvendt seg til selskapet tre ganger for å be om informasjon om dets virksomhet.³² Selskapet har ikke besvart noen av henvendelsene. Selskapet ble i april 2012 forelagt et utkast til denne tilrådingen og anmodet om å gi sine eventuelle merknader. Heller ikke denne henvendelsen er blitt besvart.

I selskapets årsrapport for 2010 er ulykkeshendelsene i juli og september samme år omtalt. Selskapet skriver blant annet at det har lært av disse hendelsene og vil sette sikkerhet ved anleggene først, og at arbeidet med ulykkesforebygging og styringssystemer skal forsterkes ytterligere.³³ Selskapets nettside omtaler på tilsvarende måte vektlegging av miljø og sikkerhet ved all virksomhet.³⁴

6 Etikkrådets vurdering

Etikkrådets gjennomgang viser at det i hele verden de siste 10 år har vært rundt 25 tilfeller av store ulykker hvor deponidemninger til gruve- og prosessindustri har kollapset og ført til omfattende skade og forurensning.

Når det gjelder selskapet Zijin, har Etikkrådet informasjon om syv alvorlige hendelser de siste ti år hvor deponidemninger har kollapset. Sett i forhold til det totale antall slike ulykker i verden for øvrig i samme tidsrom, virker det som at Zijin har vært spesielt utsatt for slike ulykker.

Det må anses som alminnelig kjent at bruk av deponidemninger i gruve- og metallindustri innebærer en risiko for alvorlig miljø- og helseskade, både akutt og på lang sikt. Dambrudd kan i de verste tilfellene ha skadeomfang som må karakteriseres som miljøkatastrofer med ødeleggelse av drikkevannskilder, omfattende fiskedød og forurensning av jordbruksland. I tillegg kommer at ved flere av disse ulykkene har personer druknet når bebygde områder plutselig er blitt oversvømt.

Sikker drift av deponidemninger forutsetter at de i utgangspunktet er utformet for å tåle både normale driftsforhold og uvanlige hendelser som eksempelvis store nedbørmengder og jordskjelv, samt at de vedlikeholdes jevnlig for å kompensere for den kontinuerlige forringelsen de utsettes for. Fellesnevneren for ulykkene som er omtalt i denne tilrådingen, synes i hovedsak å være anlegg som har vært dårlig (og noen ganger ulovlig) utformet, overbelastet og mangelfullt vedlikeholdt, noe som har ført til svikt etter perioder med mye nedbør. Denne typen ulykker må anses som påregnelige dersom de ikke forebygges.

Konsekvensene av de omtalte hendelsene er ikke kjent i detalj. Generelt vil det fra deponianlegg som er mangelfullt utformet eller dårlig vedlikeholdt, ofte være betydelig, kontinuerlig avrenning av miljøskadelige forbindelser. I tillegg til risikoen for akutte, katastrofale hendelser, er det med andre ord trolig at slike anlegg medfører betydelig forurensning også ved sin daglige drift. I de tilfeller hvor utslipp til vassdrag kommer fra anlegg for gullproduksjon, dreier dette seg først og fremst om arsen- cyanid- og tungmetallforurensning.

I denne saken vurderer Etikkrådet selskapet Zijins adferd opp mot miljøkriteriet i SPUets etiske retningslinjer med særlig vekt på risikoen for fremtidig miljøskade:

«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.»³⁵

Tidligere handlinger og unnlaterer kan her gi en indikasjon om fremtidig handlingsmønster, og Etikkrådet konstaterer altså at flere alvorlige ulykkeshendelser har skjedd ved selskapets anlegg det siste tiår. Selv om slike ulykker gjerne skjer etter perioder med uvanlig mye nedbør, kan ikke dambrudd anses som naturkatastrofer. Trolig kan samtlige ulykker forklares med kombinasjoner av forhold hvor anleggene ikke har vært forskriftsmessig utformet, manglende ettersyn og vedlikehold, overbelastning av anleggene, samt manglende oppfølging av myndighetspålegg. Disse er alle forhold som ligger innenfor selskapets kontroll og ansvarsområde.

Rapporteringen fra selskapet om disse hendelsene er svært begrenset, og selskapet kritiseres av kinesiske myndigheter for manglende åpenhet og rapportering. Etter ulykken i 2006 sendte selskapet ut en børsmelding om at skadeomfanget var svært begrenset, selv om det i realiteten dreide seg om en katastrofe hvor blant annet drikkevannet til 100 000 personer var blitt alvorlig forurenset. Opplysningene om at selskapet i forbindelse med ulykkene i 2010 blant annet skal ha tilbudt bestikkelser til journalister for å hindre presseomtale, styrker inntrykket av mangelfull rapportering.

I selskapets årsrapport for 2010 sier selskapet at det har lært av disse hendelsene og at slike hendelser skal forebygges i fremtiden. Etikkrådet har flere ganger kontaktet selskapet blant annet med henblikk på å få mer informasjon om dets virksomhet og risikoreduerende tiltak for å hindre fremtidig miljøskade, men har ikke fått svar. Etikkrådet anser at den manglende viljen fra selskapet til å bidra med opplysninger i seg selv bidrar til å styrke grunnlaget for Etikkrådets anbefaling om å utelukke selskapet. Etikkrådet viser i denne forbindelse til Stortingsmelding nr. 20 (2008-2009), hvor Finansdepartementet blant annet skriver:

«Informasjonstilgangen i framvoksende markeder er ofte begrenset. Etikkrådet har gjennom sine tilrådinger utviklet en høy standard for krav til dokumentasjon og belegg av brudd på for eksempel menneskerettigheter eller miljøskade. Det kan være vanskelig å oppfylle de samme kravene i en del framvoksende markeder. Resultatet kan være at et selskap i et utviklet marked i et vestlig land og et selskap i et framvoksende marked, som ut fra omfang og grad av brudd på de etiske retningslinjene burde likebehandles, kan bli forskjellsbehandlet fordi det er ulik grad av mulighet til å dokumentere normbruddene. Dette kan føre til at de «verste» selskapene i utviklede markeder blir ekskludert, mens «verre» selskaper i framvoksende markedet blir værende i investeringsuniverset. Departementet legger til grunn 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. Det vil i praksis kunne innebære at en i mindre transparente markeder, der forhold kan være vanskeligere å belegge, ikke kan stille de samme krav til dokumentasjon for å begrunne et uttrekk.»³⁶

Etikkrådet mener at et slikt redusert informasjonskrav nettopp bør gjelde i saker som denne, der et selskap har hatt ansvaret for svært alvorlige hendelser tilbake i tid, men likevel gir begrenset informasjon om hvordan det vil hindre tilsvarende hendelser i fremtiden.

Etter en samlet vurdering anser Etikkrådet at det foreligger en uakseptabel risiko for fremtidig, alvorlig miljøskade som følge av Zijins virksomhet og tilråder at selskapet utelukkes fra SPU.

7 Tilrådning

Etikkrådet tilråder å utelukke Zijin Mining Group Co. Ltd. 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.)	Gro Nystuen (sign.)	Bente Rathe (sign.)
--------------------------------	----------------------------	--------------------------	------------------------	------------------------

Noter

- 1 Issuer ID: 8503408.
- 2 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styret-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 3 Se fotnote 2, §2(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: [...] c) alvorlig miljøskade».
- 4 Stortingsmelding nr. 20 (2008-2009), s 125, tekstboks 4.6, <http://www.regjeringen.no/pages/2172105/PDFS/STM200820090020000DDDDPDFS.pdf>.
- 5 Selskapets hjemmeside: <http://www.zjky.cn/english/tabid/1012/Default.aspx>.
- 6 Hydrometallurgi: Utvinning av metaller ved utluting av malm med kjemikalier løst i vann, etterfulgt av en utfelling, f.eks. ved elektrolyse i vandig løsning.
- 7 Cyaniden tilsettes i form av natriumcyanid (NaCN) eller kalsiumcyanid (KCN) løst i vann.
- 8 International Cyanide Management Code For The Manufacture, Transport and Use of Cyanide In The Production of Gold, <http://www.cyanidecode.org>.
- 9 United States Environmental Protection Agency: *Profile of the Nonferrous Metals Industry* (2005), <http://www.epa.gov/compliance/resources/publications/assistance/sectors/notebooks/nfmetlsn.pdf>.
- 10 Spitz, Trudinger: *Mining and the Environment*, CRC Press, 2009, kap 18, *Tailings Disposal* (ISBN 978-0-415-46509-0) og M. Rico m.fl: *Reported tailings dam failures – A review of European incidents in the worldwide context*, *Journal of Hazardous Materials*, 152 (2008), s. 846-852.
- 11 Val de Stava, Italia, 1985: Deponidemningene for gruveavfall fra en fluoridgruve kollapset og resulterte i en flodbølge hvor om lag 200 000 kubikkmeter vann og leire oversvømte landsbyer slik at 268 personer omkom. <http://www.stava1985.it/>.
- 12 Baia Mare, Romania, 2000: Etter et dambrudd ved en gullgruve rant ca. 100 000 kubikkmeter cyanidholdig spillvann ut i Someselven. I tillegg til cyanid inneholdt utslippet en rekke tungmetaller og resulterte i kraftig forurensning av flere elver og omfattende fiskedød i elver i Romania og Ungarn. *Report of the International Task Force for Assessing the Baia Mare Accident*: http://viso.jrc.ec.europa.eu/pecomines_ext/docs/bmtf_report.pdf.
- 13 Kolontar, Ungarn, 2010: Om lag 700 000 kubikkmeter med rødleire fra aluminaproduksjon oversvømte flere landsbyer som følge av dambrudd i en deponidemning. 10 personer omkom da 8 kvadratkilometer ble oversvømt med leire. Hjemmesiden til aluminiumselskapet MAL: http://english.mal.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=Vorosiszap_HIR_EN.
- 14 Harrimann, Tennessee, USA, 2008: Deponidemningen for askeavfall fra et kullkraftverk kollapset slik at 4 000 000 kubikkmeter askeavfall og vann dekket et område på 1,6 kvadratkilometer i 2 meters tykkelse. Dette resulterte i omfattende skade på bygninger og infrastruktur, men ingen personskade. Rapport fra Tennessee Valley Authority, 15. januar 2009: http://www.tva.gov/emergency/pdf/ash_release.pdf.
- 15 Xianfen, Shanxi, Kina, 2008: En ulovlig anlagt deponidemning til et stålverk kollapset med den følge at 265 personer omkom da flodbølgen oversvømte en landsby. «*The unlicensed iron ore dregs retaining pond in Xiangfen City burst on Sept. 8, discharging a huge torrent of tailings, mud and rock that devastated a downstream village, an office*

- building and a busy outdoor market. The death toll from the accident has risen to 265 with several still listed as missing by 5 p.m. on Sunday. An initial investigation found the collapse was due to negligence. The tailings dumping pond was built in violation of regulations and had few safety inspections.» , People's Daily Online, 22. sept. 2008, http://www.china.org.cn/china/national/2008-09/23/content_16518804.htm.
- 16 Det offisielle kinesiske nettstedet China.org.cn omtalte 29. juli 2011 at drikkevannsforsyningen til 200 000 mennesker var forurenset som følge av dambrudd ved en magnesiumfabrikk i Mianyang i Sichuan-provinsen. I denne forbindelse er det også omtalt at det finnes over 10 000 deponidemininger i Kina, hvorav 17 prosent er i dårlig forfatning: «*The drinking water crisis in Mianyang, in Southwest China's Sichuan province, caused by the pollution of the Fujiang River by a manganese plant, should be seen as a warning about the lax management of more than 10,000 toxic mine tailings in the country, environmentalists said.* [...] *On Thursday, a week after the river was contaminated by manganese ore residue flooding into it, the southwestern city was still struggling to provide bottled water to more than 200,000 people who rely on the Fujiang River for their drinking water.* [...] *The 50-meter tailings dam, a wall built to hold the ore residue, was partly destroyed by a mudslide after heavy rain on July 21, said Liu Minggang, deputy head of Songpan county.* [...] *Statistics from the Ministry of Environmental Protection show that toxic mining residue now poses increasing threats to the environment and public health.* [...] *Since 2006, the ministry has handled 43 emergency pollution cases caused by mine tailings, 10 of which disrupted supplies of drinking water. There are 12,523 mine tailings in the country, of which 17 percent are in poor or dangerous condition, according to the environmental watchdog. About 95 percent of them are small, with limited capacity to deal with emergencies,*» said a report published on the ministry's website. » http://m.china.org.cn/2011-07/29/content_23099817.htm.
- 17 Omtalt i People's Daily Online, 12. juli 2011: <http://www.people.com.cn/h/2011/0712/c25408-3201948045.html>.
- 18 Omtalt på nettstedet til nyhetsbyrået china.org, 6. august 2011: http://www.china.org.cn/wap/2011-08/06/content_23155322.htm.
- 19 «*Embattled Chinese gold miner Zijin ignored orders to repair a breach in a tailings reservoir last year, according to a stock exchange filing on a toxic wastewater discharge that polluted a river earlier in July.*» , Reuters, 17. juli 2010 : <http://www.reuters.com/article/2010/07/17/china-pollution-zijin-idUSTOE66G00I20100717>.
- 20 «*An illegal man-made pipe connected the no. 6 leakage observation well and the flood discharge channel, as a result of which waste water directly entered the Ting River. The investigation discovered that the no. 6 leakage observation well and the flood discharge channel had been connected in an illegal way, the volume of leaked solution exceeded the amount re-pumped and the excess leaked solution entered the Ting River directly through the flood discharge channel. The investigation carried out by a relevant environmental protection department in Fujian in September 2009 discovered that the volume of waste water entering the Ting River through the flood discharge channel was too high and the plant was required to carry out remedial measures immediately. However, up to the time of the incident, the plant had not carried out remedial measures to a satisfactory level.*» Selskapets børsmelding, 16. juli 2010: <http://www.zjky.cn/Portals/1/LTN20100719005-E.pdf>.
- 21 People's Daily, 27. august 2010: «*The bribery accusation against Zijin Mining Group, China's largest gold mining group, stemming from its attempts to cover up a sewage spill was approved by the central government recently. In the early July 2010, a leak in the sewage tank in the Purple Mountain Copper Mine, which is owned by the Zijin Mining Group, led to 9,100 cubic meters of sewage being spilled into the Ting River and resulted in the death of 3.78 million kilograms of fish in the river, causing serious environmental pollution in neighboring regions. But the Zijin Mining Group attempted to hide this severe incident at first. Investigations from the GAPP showed that after the pollution incident was exposed, the Zijin Mining Group indeed tried to give envelopes with money to reporters and journalists to keep them quiet, but those reporters who were involved all rejected the bribes immediately, refunded the money or turned it over to their head offices for evidence.*» . <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/7120410.html>.
- 22 Omtalt på nettsiden til forurensningsmyndighetene i Jinan, 7. desember 2010: <http://www.jnepb.gov.cn/moudle/mainsubend.aspx?id=DD63330F893528B9>.
- 23 Omtalt på nettsiden til forurensningsmyndighetene i Guizhou, 28. desember 2006: <http://www.gzgov.gov.cn/gzgov/216457559920345088/20061228/217958.html>.
- 24 Selskapets børsmelding om ulykken : «*In the afternoon of 27 December 2006, an accident occurred at Guizhou Shuiyindong Gold Mine which is owned by Guizhou Zijin Mining Co., Ltd. («Guizhou Zijin»), a subsidiary of Zijin Mining Group Co., Ltd. (the «Company»). A section of the dam in the tailings storage slid during the period for maintenance. As a result, about 200,000 cubic metres tailings with wasted water flowed out mainly into the deserted Xiaochang reservoir and a small part of it flowed out into Baifen reservoir which is used for irrigation only. A mild injury has been reported. After the accident, Guizhou Zijin started the emergency plan and reported it to the local authorities. All local authorities actively involved in the remedial actions of the accident. Mr. Zou Laichong, a director of the Company visited the scene immediately. With the assistance and co-operation of other parties, the source of pollution is under control and its impact is limited to 2.5 km from the tailings storage. It has not caused serious casualty and affected the living of the people in the area.*» tilgjengelig på <http://www.infomine.com/index/pr/Pa459554.PDF>.
- 25 Omtalt på nettsiden til det statlige ministeriet for vannressurser og hydrologi, <http://www.hydroinfo.gov.cn/gb/szyzlnb/2006/6.htm>.

- 26 Omstendighetene rundt hendelsen er uklare og saken ligger en del tilbake i tid. Hendelsen er omtalt i en artikkel på nettstedet «CF123», 3. august 2010: <http://www.cf1234567.com/20100803/311431978.html>.
- 27 Nettsiden til statens forurensningsmyndigheter (*General Office of the State Environmental Protection Administration*), 16. august 2008: http://www.mep.gov.cn/info/gw/huanban/200708/t20070816_107999.htm.
- 28 Brev fra Zijin til Institute of Public and Environmental Affairs, datert 28. mai 2010: <http://www.ipe.org.cn/Upload/file/Notices/Feedback/007-Feedback-Zijin-Mining-Group-Co.-Ltd-EN.pdf> Brevet avsluttes slik: «*Our company would like to offer our sincere apologies for the failure to thoroughly complete all the improvement works, as was required by the EPB. Our company will: work towards increasing our knowledge of environmental protection work, establish a responsible attitude towards people and society, treat this environmental protection supervision order as an opportunity and carry out a total inspection of all internal environmental protection work in the company, improve the procedures for construction of all the company's environmental protection facilities, continue to strengthen investment in environmental protection, persist with the environmental protection projects and for the main projects carry them out in line with the »three simultaneous« procedures, maintain the environmental protection facilities and equipment so they are in a good condition, improve operational effectiveness and take advantage of internal recycling so as to discharge within the authorized standards. Our company promises to continue to strengthen and improve internal management and monitoring systems, ensure environmental protection investment, seek practical results and honor our commitment that we made when we floated on the stock market. At the same time we welcome the supervision by people from all parts of society.*»
- 29 *Green Law China* er et prosjekt i Kina som er drevet av den amerikanske organisasjonen The Natural Resources Defense Council (NRDC), og har som formål å fremme implementeringen av miljølovgivning i Kina. <http://www.greenlawchina.org/about/>.
- 30 Åpent brev datert 24. juli 2010 fra Green Law China til Hong Kong og Shanghai Stock Exchange, hvor selskapet er børsnotert: «*Since 2005 this enterprise has broken different environmental rules and regulations in Hebei, Xinjiang, and Guizhou, resulting in both accidents and violations. These incidents led to a number of toxic and hazardous substances being discharged into local water bodies. After an investigation, we found no evidence to suggest that the company has made any public disclosure of this information. In 2007 to 2008, the Environmental Protection Department instituted inspections of listed companies and pledged to rectify and reform environmental issues that surfaced from these inspections. On May 14, 2010 the Environmental Protection Department publicly announced and circulated a notice of criticism against this company in particular and its untimely response to environmental issues. Apart from Zijin Mining, there were also several sub-subsidiary companies that were subject to the Environmental Protection Department's criticism. Responding to the Environmental Protection Department's criticisms, Zijin Mining merely gave a brief reply concerning Zijinshan copper mine's rectification and reform developments, stating that 'rectification has already been completed' » <http://www.greenlawchina.org/2010/07/zijin-mining-groups-inadequate-disclosure-of-china-acid-spill-what-needs-to-be-done-2/>.*
- 31 «*Zijin Mining publicly criticised by the Ministry of National Environmental Protection for failing to rectify problems - including information disclosure - following pollution involving Zijin Copper wet plants*», Artikkel i avisen *Nanfang Dushi Bao*, 9. januar 2010, gjengitt på nettsiden til Sun Yat-sen Library of Guandong Province: <http://eelib.zslib.com.cn/showArticle.asp?ID=11619&ArticlePage=6>.
- 32 Brev fra NBIM på vegne av Etikkrådet, 4. august 2009 med spørsmål om selskapets virksomhet i Myanmar (Burma). Brev fra Etikkrådet til selskapet, 21. november 2011 med spørsmål om blant annet hvilke tiltak selskap har satt i verk for å hindre fremtidige dambrudd ved dets anlegg. Oppfølgende brev 22. desember 2011 med oppfordring om å besvare brevet av 21. november 2011. Brev fra Etikkrådet 25. april 2012 med foreleggelse av utkast til denne tilrådsningen. Ingen av Etikkrådets henvendelser til selskapet er besvart.
- 33 Zijin Mining Group Company Ltd.: Annual Report 2010. <http://www.zjky.cn/Portals/1/Annual2010%20Summary%20Review.pdf>.
- 34 Zijin Mining Group Company Ltd, nettsiden *Sustainability – Safe operation*: «*During its production and construction, Zijin Mining Group seriously implements laws and regulations such as Safe Production Law, Environmental Protection Law, Two Decisions, etc as well as the important instructions of central government leaders on safe production, environmental protection and social security. It adheres to the guideline of «prevention & safety first», implements the principle of «He who is in charge is responsible», improves its administration, strengthens its management, puts into effect the responsibility system level by level, checks and rectifies against hidden perils promptly, builds a sound interior precaution mechanism, makes efforts to carry out infrastructure construction, and guarantee key & critical positions. In this way, the whole company has maintained a favorable situation of basically stable security, comparatively safe production, sound environmental protection measures and sustainable growth of economy*». <http://www.zjky.cn/english/tabid/956/Default.aspx>.
- 35 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfonds utlands investeringsunivers, §2(4). <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styret-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 36 Se fotnote 4.

Til Finansdepartementet

21. juni 2012

Tilråkning om utelukkelse av Volcan Compañia Minera SAA fra Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	47
2 Innledning	48
2.1 Hva rådet har tatt stilling til	49
2.2 Kilder.	49
3 Bakgrunn	50
3.1 Volcans virksomhet i Cerro de Pasco	50
3.2 Miljøkrav	51
4 Miljøforholdene i Cerro de Pasco	52
4.1 Blykonsentrasjoner i jordsmonn.	53
4.2 Blykonsentrasjoner i vann	54
4.3 Blykonsentrasjoner i blod hos barn i Cerro de Pasco.	55
5 Informasjon fra Volcan	56
5.1 Rådets kommunikasjon med Volcan	56
5.2 Selskapets tiltak for å bedre miljøforholdene i Cerro de Pasco.	56
5.3 Selskapets svar til rådet	57
6 Etikkrådets vurdering.	60
7 Tilråkning	62

1 Sammendrag

Etikkrådet tilråder å utelukke det peruanske selskapet Volcan Compañia Minera SAA (Volcan) fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin gruvedrift i Cerro de Pasco, Peru, medvirker til alvorlig miljøskade.

Volcan er Perus største produsent av bly og sølv samt landets nest største produsent av sink. Gruven ligger midt i en by på 70 000 innbyggere. Ettersom gruvedriften finner sted i boligområder i byen, har rådet lagt vekt på konsekvensene av gruvedriften for menneskers liv og helse, spesielt risikoen for helseskader hos barn som følge av høye blykonsentrasjoner i jord og vann.

Det har vært gruvedrift i Cerro de Pasco i flere hundre år. Volcan kjøpte gruve i 1999, og gruvekomplekset omfatter i dag dagbrudds- og undergrunnsgruver, to malmprosesseringsanlegg, nærmere 30 malmlagre, to gråbergdeponier og et deponi for avgangsmasser. Alle anleggene, unntatt avgangsmassedepoiet, er lokalisert i byen, mange i umiddelbar nærhet til boligområder. Undersøkelser som rådet har vurdert, viser at jordsmonnet i Cerro de Pasco inneholder høye og til dels meget høye konsentrasjoner av bly, og at blyforurensningen er betydelig i de områdene der folk bor. Likeledes er vassdrag sterkt forurensset av bly.

Befolkningen er blitt eksponert for bly på forskjellige måter, og flere studier har påvist unormalt høye blykonsentrasjoner i blodet til barn i byen. Bly er giftig og kan forårsake alvorlige helsevirkninger på kort og lang sikt. Blant annet kan bly påvirke barns intellektuelle utvikling, selv ved lave konsentrasjoner. Verdens helseorganisasjon anser en konsentrasjon på mer enn 10 µg bly per desiliter blod som skadelig.

I de undersøkelsene som rådet har vurdert, er nærmere 1 300 barn i Cerro de Pasco blitt undersøkt i tidsrommet 1999–2007. Mellom 50 og 90 prosent av barna, avhengig av bydel, hadde et høyt innhold av bly i blodet (≥ 10 µg/dl), og i noen tilfeller så høyt at det er en betydelig risiko for at barna utvikler alvorlige og kroniske helseskader. Høye blodverdier forekommer hyppigere i nærheten av dagbrudd, gråbergdeponier og malmlagre.

Rådet henvendte seg til Volcan første gang i et brev av 26. mai 2010, og har etter dette kommunisert med selskapet flere ganger. Volcan har to ganger fått tilsendt utkast til tilrådning, og selskapet har bidratt med informasjon og kommentert tilrådingene. Det er redegjort for selskapets svar i avsnitt 4 i tilrådingen.

Rådet legger til grunn at det ikke er noen uenighet om at innbyggerne i Cerro de Pasco utsettes for blyforurensning forårsaket av mange års gruvedrift. Mer enn halvparten av barna har så høye blykonsentrasjoner i blodet at det kan påvirke deres intelligens og utvikling. Virkningen forsterkes av at barna lever i fattige familier, der levekårene kan forverre barnas og familiens situasjon ytterligere. Rådet finner det sannsynlig at eksponeringen for bly som barna utsettes for, fører til kroniske og alvorlige helseskader hos barn som fra før av er i en sårbar situasjon, og at dette vil kunne vedvare i generasjoner fremover dersom ikke blyforurensningen reduseres.

Volcan mener at selskapet ikke er ansvarlig for den alvorlige miljøsituasjonen i Cerro de Pasco. Selskapet synes å legge til grunn at gruvedriften etter 1999, da Volcan overtok, ikke har medvirket til blyforurensningen. Etikkrådet har ikke vurdert hvem som har

hovedansvaret for dagens situasjon. Rådet finner det likevel sannsynlig at en virksomhet som omfatter utvinning og prosessering av blymalm, og har deponier med malm og gråberg midt i byen, bidrar til de høye blykonsentrasjonene. Etter Etikkrådets mening synes det som om selskapet ikke i tilstrekkelig grad har gjort undersøkelser for å klarlegge årsaken til høye blykonsentrasjoner i vassdrag og jord som er påvirket av gruvedriften, og det ser heller ikke ut til at selskapet har forsøkt å klarlegge i hvilken grad virksomheten påvirker barns helse. Ifølge aksepterte internasjonale normer, slik som for eksempel standardene fra the International Finance Corporation (IFC), har selskaper et selvstendig ansvar for å hindre eller redusere risikoen for at virksomheten har negative konsekvenser for innbyggernes sikkerhet og helse.

Volcan har gjennomført de tiltakene myndighetene har pålagt selskapet, og en kan ikke si at selskapet i Cerro de Pasco generelt opererer i strid med tillatelser fra myndighetene. Selskapet anser at det ikke bidrar til forurensningen så lenge virksomheten er i samsvar med myndighetenes krav. Rådet legger til grunn at selskapets virksomhet likevel kan ha miljøskadelige effekter. Det er blant annet påvist avrenning av tungmetaller fra Volcans anlegg, men det er ikke klart i hvilken utstrekning de diffuse utslippene fra anleggene blir regulert, eller hvor mye som blir fanget opp og behandlet. Den samme usikkerheten gjelder utslipp til jord. Flere tiltak som er foreslått i konsekvensvurderinger og andre rapporter for å redusere utslipp til vann og jord, synes i liten grad å være gjennomført.

Volcan har konsesjon til å drive gruven i mange tiår fremover. I en by der innbyggerne allerede lider under høy blyforurensning, og som har gjort det i mange år, bør alle ytterligere tilførsler av bly begrenses så mye som mulig. Etter rådets oppfatning, stiller dette krav til ekstra varsomhet fra selskapets side, både når det gjelder undersøkelser av selskapets bidrag til forurensninger, og hvilke tiltak som bør gjennomføres. Mangelen på kunnskap om hvordan selskapets virksomhet påvirker miljøet i Cerro de Pasco, bidrar til å forsterke risikoen for alvorlige helseskader blant barn og i befolkningen for øvrig.

Basert på en samlet vurdering mener rådet at det er en uakseptabel risiko for at Volcan medvirker til nåværende og fremtidig alvorlig miljøskade gjennom selskapets gruvedrift i Cerro de Pasco. Rådet tilrår derfor at selskapet utelukkes fra SPUs investeringsunivers.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet 10. mars 2010 å vurdere fondets investering i Volcan¹ opp mot Retningslinjene for observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPUs investeringsunivers (de etiske retningslinjene).² Bakgrunnen var at det forelå informasjon om at gruvevirksomheten i den peruanske byen Cerro de Pasco utsetter befolkningen for helseskadelige forurensninger av bly og andre tungmetaller. Cerro de Pasco er en by på 70 000 innbyggere som ligger om lag 4000 meter over havet, og gruvedriften foregår midt i denne byen.

Ved utgangen av 2011 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 45 millioner, tilsvarende en eierandel på 0,22 prosent av aksjene i selskapet.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Volcan medvirker til eller selv er ansvarlig for alvorlig miljøskade etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd bokstav b.

I tidligere vurderinger av alvorlig miljøskade har Etikkrådet lagt vekt på om: ³

- 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 praksis vil fortsette.

Gruvedriften foregår i boligområder i byen, og rådet har derfor lagt vekt på konsekvensene av gruvedriften for menneskers, spesielt barns, liv og helse. Rådet har fokusert på blyforurensninger som kan gi langvarige og kroniske helseskader. Ettersom SPUs etiske retningslinjer gjelder eksisterende og fremtidige normbrudd, har rådet vurdert om det er en uakseptabel risiko for at fortsatt drift av gruve utsetter barn i Cerro de Pasco for helsefarlig eksponering for bly.

Volcan overtok gruve i Cerro de Pasco i 1999. Mye av forurensningene skyldes åpenbart tidligere tiders gruvedrift, men det er Volcan som eier og driver virksomheten i dag. Rådet betrakter alle anlegg, malmlagre, avfallsdeponier og operasjoner innenfor selskapets nåværende konsesjonsområde som selskapets ansvar.

2.2 KILDER

Denne tilrådingen er hovedsakelig basert på informasjon som Volcan selv har sendt til rådet, blant annet i sine svar på rådets henvendelser. Rådet har blant annet fått tilgang til selskapets miljøovervåkningsrapporter og miljøkonsekvensutredninger.

Rådet har dessuten lagt vekt på en studie gjennomført av *United States Centers for Disease Control* (CDC) i 2007 som undersøkte barn og kvinners eksponering for tungmetaller i Cerro de Pasco.⁴ Undersøkelsen er både av selskapet og myndighetene ansett som den mest grundige vurderingen av lokalbefolkningens eksponering for bly og andre tungmetaller i Cerro de Pasco.

Rådet har videre vært i kontakt med flere offentlige etater i Peru, deriblant *OSINERGMIN*, (en etat under gruve- og energidepartementet som fram til 2011 hadde ansvaret for miljøovervåking av gruver), *Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros* (direktoratet for gruverelaterte miljø saker), *OEFA* (miljøverndepartementets organisasjon for miljøvurdering og -overvåking, som siden 2011 har hatt ansvar for miljøovervåking av gruver) og *DIRESA-Pasco* (lokale helsemyndigheter i Pasco-regionen).

3 Bakgrunn

Volcan er Perus største produsent av bly og sølv samt landets nest største produsent av sink.⁵ Alle selskapets gruver ligger i de sentrale fjellområdene i Peru, der gruva i Cerro de Pasco er blant de største. Selskapet er notert på børsene i Lima, Santiago og Madrid.

3.1 VOLCANS VIRKSOMHET I CERRO DE PASCO

Det har vært gruvedrift i Cerro de Pasco siden 1600-tallet. Empresa Minera Paragsha S.A (Empresa Paragsha) startet sin virksomhet i byen i 1902 og åpnet dagbruddet, Raul Rojas, i 1956. Volcan kjøpte Empresa Paragsha fra det statlige selskapet Centromin i 1999. Volcan eier dessuten en mindre gruve, El Pilar, som grenser til Raul Rojas.⁶



Figur 1: Dagbruddet Raul Rojas i Cerro de Pasco. Bildet er tatt fra nord mot sør.⁷



Figur 2: Google Earth satellittbilde over Cerro de Pasco. Dagbruddet og selskapets deponier for avgangsmasser og malm- og gråbergdeponier er markert, i tillegg til boligområder og deponier som ikke tilhører Volcan. Bydelen Ayapoto, som det refereres til senere i tilrådingen, er markert med en sirkel.

Gruvekomplekset omfatter i tillegg til dagbrudd og undergrunnsgruver to malmprosesseringsanlegg (Paragsha og San Expedito), nærmere 30 malmlagre,⁸ to gråbergdeponier og et deponi for avgangsmasser. Disse anleggene er lokalisert på forskjellige steder i byen (se Figur 2). Det er ingen smelteverk i Cerro de Pasco.

Bly- og sinkmalmen knuses, males og oppkonsentreres i et flotasjonsanlegg. Konsentratene fraktes til en lastesone for videre frakt med tog. Avgangsmasser fra prosessen deponeres i eget deponi vest for byen. Avgangsmasser er en tyktflytende blanding (slurry) av finmalt malm, prosesskjemikalier og vann.

Malm med drivverdige konsentrasjoner av gull, kobber og sølv lagres i malmlagre på forskjellige steder i byen for fremtidig prosessering. Selskapet har planlagt å bygge et nytt prosesseringsanlegg for å utnytte malmen, og anlegget vil fjerne 12 prosent av malmlagrene over fem år. Selskapet har planer om å fjerne de resterende malmlagrene over en periode på tretten år.⁹ Etter det rådet kjenner til, er ingen konkrete tiltak for dette iverksatt ennå.

Stein og malm som ikke er drivverdig, lagres i et gråbergdeponi nord i byen. Gråberg- og avgangsmasser fra tidligere gruvedrift er deponert i et område sørvest for byen. Disse har aldri vært en del av Volcans virksomhet (se Figur 2).

I 2010 prosesserte Volcan cirka 4 millioner tonn malm årlig.¹⁰ Selskapet har informert rådet om at dagbruddet siden oktober 2010 ikke har vært i drift av forretningsmessige grunner. I stedet er underjordsdriften økt, hvor konsentrasjoner av sølv, bly og sink er høyere. Selskapets uttak av malm har falt 45 prosent det siste året. Selskapet har opplyst at driftsstansen i dagbruddet er midlertidig, og at det har konkrete planer om å utvide dagbruddsvirksomheten.¹¹

3.2 MILJØKRAV

I 1993 ble det innført miljøkrav til gruvedrift i Peru gjennom miljøvernforskriften for gruve- og metallindustri.¹² Myndighetene krever blant annet at selskaper må utrede og lage en plan for hvilke tiltak som må gjennomføres for at eksisterende anlegg skal tilfredsstillende gjeldende miljøkrav, en såkalt PAMA.¹³ I tillegg må selskapene utrede miljøkonsekvenser for nye prosjekter og identifisere tiltak for å redusere miljøeffektene fra disse. Når miljøkonsekvensutredningen er godkjent, er selskapet forpliktet til å gjennomføre tiltakene.

Centromin laget en PAMA for Cerro de Pasco i 1996, som Volcan arvet deler av i 1999. Ifølge Volcan har selskapet oppfylt alle sine forpliktelser i denne planen.¹⁴ Volcan har også fått godkjent tre konsekvensvurderinger som selskapet er forpliktet til å gjennomføre. Disse utgjør en del av regelverket for gruvevirksomheten.¹⁵

Myndighetene stiller krav til selskapets utslipp av forurensninger, herunder at innholdet av bly i utslippene ikke må overstige gitte grenseverdier. Gjennom overvåkingsprogrammer som myndighetene godkjenner, kontrolleres utslippsverdiene. Målerapportene skal sendes myndighetene hver måned. I henhold til forskriften ovenfor vil et selskap per definisjon ikke forurense miljøet så lenge utslippsgrensene overholdes.¹⁶ I tillegg stiller myndighetene krav til vannkvaliteten i elven som er resipient for utslippene fra virksomheten.

Volcan har en rekke ganger blitt bøtelagt for brudd på miljølovgivning. Etter spørsmål

fra Etikkrådet opplyste selskapet i et vedlegg til sitt brev av 12. juli 2010 at myndighetene hadde gitt selskapet administrative bøter for mer enn 20 ulike brudd på miljøbestemmelser. Dette gjaldt blant annet prosessering av større mengder malm enn tillatt, bygging av et prosesseringsanlegg uten at miljøkonsekvenser var vurdert, utslipp til vann som oversteg grenseverdiene, og manglende gjennomføring av pålagte tiltak.¹⁷

4 Miljøforholdene i Cerro de Pasco

Volcans gruveoperasjoner opptar et areal på rundt 6,3 km² i og rundt Cerro de Pasco. Omtrent halvparten av arealet (3,25 km²) ligger i selve byen.¹⁸ Dagbruddene, prosesseringsanlegget, malmlagrene og gråbergdeponiene ligger i umiddelbar nærhet til de områdene der folk bor, og noen boligområder, blant annet bydelen Ayapoto (se figur 2), befinner seg innenfor selskapets konsesjonsområde. Det har i mange år foregått ulovlig bosetting i selskapets konsesjonsområde, også før Volcan overtok gruveen. Dette pågår fremdeles, og siden 2006 har flere hundre personer bosatt seg på forskjellige malm- og gråbergdeponier i byen, hvorav 450 høsten 2011.¹⁹

Gruvedrift gjennom mange år har ført til at både vann og jordsmonn er betydelig forurenset av bly og andre tungmetaller. Befolkningen er blitt eksponert for dette på forskjellige måter, og flere studier har i de senere årene påvist unormalt høye blykonsentrasjoner i blodet hos barn i byen (nærmere omtalt i nedenfor). Flere studier viser også at befolkningen eksponeres for en rekke andre helseskadelige forbindelser av blant annet thallium, cesium, antimon, kobber og arsen.

Siden 1960-tallet har det vært gjort flere forsøk på å flytte befolkningen, og senest i desember 2008 vedtok nasjonalforsamlingen i Peru at Cerro de Pasco skulle flyttes.²⁰ Etter det rådet kjenner til, er det fortsatt ikke avgjort hvordan dette skal finansieres, og flytteprosessen står på stedet hvil.²¹ Lokale myndigheter er nå mer opptatt av å forbedre forholdene i byen ettersom de ikke ser for seg at flyttingen noen gang vil finne sted.

4.1 BLYKONSENTRASJONER I JORDSMONN

Etikkrådet har vurdert fire undersøkelser av blyinnholdet i jordsmonnet i Cerro de Pasco.²² Helsedepartementet i Peru har stått for tre av disse, mens én har vært gjennomført av *US Centers for Disease Control* (CDC), som er et fagorgan underlagt det statlige helsedepartementet i USA.²³

Samlet er det i disse undersøkelsene tatt 113 jordprøver. Prøvene ble tatt i boliger, skolegårder, lekeplasser og på andre områder som barn kan tenkes å ha tilgang til. Mer enn halvparten av prøvene (63 prøver) hadde det som kan regnes som høye konsentrasjoner av bly ($\geq 1\ 200$ mg bly per kilogram jord), mens 12 prosent (14 prøver) hadde en konsentrasjon på 5 000 mg/kg eller mer.²⁴ Til sammenlikning anser miljøvernmyndighetene i USA (*Environmental Protection Agency*, EPA) konsentrasjoner på mer enn 400 mg bly/kg jord som skadelig i barns lekeområder, mens norske myndigheter mener at konsentrasjonen av bly ikke bør være over 100 mg/kg jord i barnehager, på lekeplasser og skoler.²⁵ Bare 17 prosent (19 prøver) viste blykonsentrasjoner som var lavere enn 400 mg/kg.

I CDCs undersøkelse ble det hyppigere påvist høye blykonsentrasjoner i områder i nærheten av dagbruddet og malmlagre.²⁶ Det ble også påvist høye konsentrasjoner av bly (> 1200 mg/kg) i 60 prosent (26 av 43) av boligene som var med i undersøkelsen. Den aller høyeste konsentrasjonen (20 000 mg/kg) ble funnet «*in a sample obtained from a dirt path located next to one of the many piles of unprocessed ore found throughout the city*». CDC konkluderte med at «*The environmental assessment component of this investigation suggests widespread lead contamination throughout all three communities*».²⁷

Til sammen viser de fire undersøkelsene at jordsmonnet i Cerro de Pasco holder høye og til dels meget høye konsentrasjoner av bly, og at blyforurensningen er betydelig også i de områdene der folk bor. Et høyt blyinnhold i jordsmonnet fremkommer også i Volcans egne miljøkonsekvensutredninger.²⁸

4.2 BLYKONSENTRASJONER I VANN

I området rundt Cerro de Pasco er det tre vassdrag som potensielt er påvirket av gruvevirksomheten: Tingo-elven, Ragra-elven og San Juan-elven. Rådet har fokusert på Ragra-elven som er resipient for utslippene fra Volcans prosesseringsanlegg, underjordsgruven og renseanlegget som blant annet behandler sigevann fra deponier. I tillegg tar den imot avløpsvann og overflateavrenning fra to bydeler i Cerro de Pasco. Ragra-elven munner ut i San Juan-elven.

Ifølge lokale helsemyndigheter er vannforsyningen begrenset i Cerro de Pasco. Det er derfor ikke uvanlig at familier bruker vann fra vassdragene og brønnvann i husholdningen.²⁹ Rådet er ikke kjent med hvilke vassdrag som brukes til dette formålet.

Myndighetene stiller krav om at konsentrasjonen av bly i utslippene ikke skal overstige 0,2 mg/l. Volcan er også pålagt å måle blykonsentrasjoner og andre forurensninger på ulike steder i vassdragene, og her skal konsentrasjonen av bly i vannet ikke overstige 0,1 mg/l.

Volcan har tre utslippspunkter til Ragra-elven der utslippene fra gruve, prosesseringsanlegget og malm- og gråbergdeponiene ledes ut i elven. Volcan fremholder overfor rådet at disse utslippene som regel er innenfor myndighetenes krav (0,2 mg/l),³⁰ hvilket også bekreftes av selskapets målerapporter. Volcan har ingen andre direkte utslipp til vassdraget.³¹

Rådet har vurdert selskapets målerapporter for Ragra-elven i perioden januar 2009 til mars 2011. Måleresultatene viser at vannet i Ragra-elven holder høye konsentrasjoner av bly, og at disse øker nedstrøms for utslippspunktene. På målestasjonen (E-02A), som er den første målestasjonen nedstrøms for utslippspunktene, overstiger alle måleverdiene myndighetenes krav til vannkvalitet (0,1 mg/l), og gjennomsnittlig konsentrasjon av bly i perioden var på 0,885 mg/l.³²

Også målinger som myndighetene gjennomførte i mars 2010 like nedenfor den samme målestasjonen (E-02A), viser et svært høyt innhold av bly i vannet med maksimumskonsentrasjoner på 8,0 mg/l. Myndighetenes målinger viste en gjennomsnittlig blykonsentrasjon i 2010 på dette punktet på 1,3 mg/l.³³

I sin kommunikasjon med rådet viser Volcan til at de verdiene som registreres på målestasjonene nedstrøms for utslippspunktene, ikke kan skyldes selskapets utslipp ettersom Volcans utslipp er innenfor grenseverdiene. Volcan mener at selskapet derfor

ikke kan holdes ansvarlig for de høye verdiene som registreres nedstrøms for selskapets utslippspunkter. Selskapet mener videre at avrenning og sigevann fra gamle deponier som ikke tilhører Volcan, samt avrenning fra andre jordoverflater i byen er årsak til det høye innholdet av bly i vassdraget.³⁴

I 2005 ble imidlertid Volcan bøtelagt av myndighetene i Peru for å ha overskredet grenseverdien ved et målepunkt nedstrøms for selskapets virksomhet. I ankesaken i 2007 fastslo myndighetene at Volcan er ansvarlig for de verdiene som registreres på selskapets egne målestasjoner. Myndighetene la til grunn at selskapet ikke hadde tilstrekkelige bevis for å hevde at utslippene ikke skyldtes selskapets virksomhet.³⁵

Etter det rådet kjenner til, er det ikke gjennomført systematiske undersøkelser med sikte på å klarlegge årsaken til de høye blykonsentrasjonene i Ragra-elven nedstrøms for selskapets utslippspunkter.

En studie som konsultentselskapet Ground Water International gjorde for Volcan i 2006, konkluderte med at det skjer en betydelig avrenning av tungmetaller fra gråberg- og malmlagrene til grunnvannet.³⁶ En del av dette dreneres til dagbruddet der vannet pumpes opp og renses, mens resten følger naturlige dreneringsveier til Ragra-elven.³⁷ Selv om rapporten ikke kvantifiserer mengdene, indikerer den at diffuse utslipp fra gruvevirksomheten knyttet til avrenning og sigevann fra blant annet malmlagrene sannsynligvis tilfører en betydelig mengde bly til vassdragene i Cerro de Pasco.

Også miljøkonsekvensutredninger som selskapet har gjennomført, antyder at gruvevirksomheten påvirker vassdragene på andre måter enn gjennom sine tre utslippspunkter. Der knyttes høye blyverdier i vassdraget blant annet til avrenning av jord som er forurenset av pågående og tidligere gruvedrift.³⁸ Et av tiltakene som anbefales for å redusere tilførselen av bly, er å fjerne det øverste jordlaget i området som var omfattet av konsekvensvurderingen.³⁹

4.3 BLYKONSENTRASJONER I BLOD HOS BARN I CERRO DE PASCO

Siden midt på 1990-tallet har det vært gjennomført flere undersøkelser som viser at innbyggerne i Cerro de Pasco har et høyt innhold av bly og andre tungmetaller i blodet.⁴⁰ Rådet har sett nærmere på fire av disse.⁴¹ Tre er gjennomført av helsemyndighetene og den fjerde av US *Centers for Disease Control* (CDC) i 2007, som det også er referert til i avsnitt 3.1.⁴² Rådet har særlig basert sin vurdering på den sistnevnte undersøkelsen.

Bly er giftig og kan forårsake alvorlige helsevirkninger på kort- og lang sikt. Bly tas opp i dyr og mennesker som over tid kan få høye konsentrasjoner i kroppen. Opptak av bly skjer ofte sakte og under langvarig kronisk eksponering. For mye bly i kroppen kan blant annet føre til skade på de røde blodlegemene og nervesystemet. Hjerneutviklingen hos fostre og små barn er spesielt utsatt for skader forårsaket av bly. Forskningsresultater tyder på at blyeksponering kan påvirke barns intellektuelle utvikling selv i lave konsentrasjoner. Bly kan også skade evnen til å få barn.⁴³ Inntak av bly kan skje gjennom drikkevann, mat, luft, jord og støv.⁴⁴ Små barn tar opp 25-50 prosent av det daglige inntaket av bly, mot 5-10 prosent hos voksne. Ernæring påvirker hvor mye bly som absorberes. Blant annet vil lav tilførsel av kalsium og jern øke opptaket av bly.⁴⁵

Rådet har i denne tilrådingen særlig fokusert på barn, som er en spesielt sårbar gruppe i denne sammenheng.

Konsentrasjonen av bly i organismer kan måles på flere måter. Den vanligste metoden er å måle blykonsentrasjonen i blodet (såkalte *blood lead levels*, eller BLL). Ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO) er en konsentrasjon på mer enn 10 µg bly per desiliter blod skadelig, men WHO påpeker samtidig at det ikke er mulig å angi et trygt nivå for barn.⁴⁶ Forskning i regi av WHO og vitenskapskomiteen i EU har vist at også nivåer under 5 µg bly kan skade barns utvikling.⁴⁷ Enhver konsentrasjon av bly i blodet kan derfor sies å være skadelig for barn, men ikke alle barn vil reagere på samme måte på høy BLL.

De fire studiene som rådet har vurdert, omfatter forskjellige bydeler og spenner over flere år (1999-2007). Kartleggingen gir et bilde av blyeksponeringen da undersøkelsene ble gjennomført, men gir ikke grunnlag for å vurdere utviklingen i blykonsentrasjoner i blodet (BLL) hos barn i Cerro de Pasco over tid. Samlet er nærmere 1 300 barn blitt undersøkt. Av disse hadde 849 barn eller 65 prosent BLL-verdier på mer enn 10 µg. Tabellen nedenfor oppsummerer resultatene i undersøkelsene.

Tabell 1: Oppsummering av resultater fra studier av barns BLL i Cerro de Pasco.⁴⁸

Studier	Antall barn testet og alder	BLL gjennomsnitt (µg/dl)	BLL spekter (µg/dl)	Andel av barn med BLL over 10 µg/dl (%)	Kommentarer
CDC (2007)	163 barn i alderen 1-12 år	10,5	3,6-64,0	53	Barn og kvinner i fertil alder i tre bydeler rundt dagbruddet ble undersøkt. De høyeste verdiene ble målt i bydelen Ayapoto, der nærmere 90 prosent av barna hadde blodverdier på mer enn 10 µg/dl, og gjennomsnittlig BLL var på 15,6 µg/dl. Ayapoto ligger like ved dagbruddet og inntil et gråbergsdeponi.
Instituto Nacional de Salud - Cerro de Pasco (2006)	338 barn i alderen 1-12 år	13,2	3,33-71,24	51,8	Barn i ett distrikt ble kartlagt. De høyeste BLL-verdiene ble målt i områder nær dagbruddsgruven, der også konsentrasjoner av bly i jordsmonnet var høyest.
Instituto Nacional de Salud - Cerro de Pasco (2005)	236 barn i alderen 1-10 år	15,79	6,17-34,53	85	Studien omfatter to mindre bosetninger i utkanten av byen. Alle barn i studieområdet mellom 1-10 år ble testet. Andelen av barn med BLL over 10 µg/dl var høyest i bydelen nærmest gamle deponier.
DIRESA (1999)	545 barn, alder ikke rapportert	15,1	Ikke rapportert	68	Undersøkelsen oppgir ikke hvor prøvene er tatt.

Samtlige undersøkelser viser at mellom 50 og 90 prosent av barna, avhengig av bydel, hadde forhøyede konsentrasjoner av bly i blodet (≥ 10 µg/dl). Konsentrasjonene er i noen tilfeller så høye at det er en betydelig risiko for at barna utvikler alvorlige og kroniske helseskader. Studiene indikerer også at høyere verdier er vanligere i nærheten av gruveanlegg som dagbruddet og gråberg- og malmlagre.⁴⁹ Bydelen Ayapoto, som ligger innenfor selskapets konsesjonsområde, fremstår som spesielt utsatt for høye BLL.⁵⁰

Selv om rådet har fokusert på bly, er det verdt å nevne at CDC fant at barna hadde høye konsentrasjoner også av andre metaller, slik at 90 prosent av barna hadde høye konsentrasjoner av minst ett metall i blodet.⁵¹ CDC konkluderer med at «*The findings from*

*the analyses of 14 metals in blood, serum, and urine collected from participants [in the study area] indicate a high level of metal intoxication».*⁵²

5 Informasjon fra Volcan

5.1 RÅDETS KOMMUNIKASJON MED VOLCAN

Rådet henvendte seg til Volcan første gang i et brev av 26. mai 2010 med spørsmål om gruvedriften og miljøforholdene i Cerro de Pasco. Etter dette har selskapet fått rådets utkast til tilrådnings to ganger, i oktober 2010 og i september 2011. Volcan har i alle tilfeller gitt omfattende svar på rådets spørsmål og gitt detaljerte kommentarer til utkast til tilrådnings. I mars 2011 ble det også avholdt en videokonferanse mellom Volcan og medlemmer av rådet og sekretariatet.

På bakgrunn av selskapets kommentarer er elementer i tilrådnings blitt endret i forhold til de to utkastene som selskapet har kommentert.

5.2 SELSKAPETS TILTAK FOR Å BEDRE MILJØFORHOLDENE I CERRO DE PASCO

Volcan betoner at selskapets virksomhet er i samsvar med myndighetenes krav og viser til at selskapet har oppfylt alle forpliktelsene etter tiltaksplanen for gruveanlegget (den såkalte PAMA, se avsnitt 3.2). I tillegg arbeider selskapet med å gjennomføre tiltak som er pålagt dem i miljøkonsekvensanalysene for nye anlegg, som Volcan mener vil endre driften:

*«Volcan has recently obtained three EIA approvals... which optimize the environmental management operations in Cerro de Pasco. Today virtually all of the direct area of influence of the mining operations in Cerro de Pasco is covered by approved EIA measures. Coupled with the annual recertification of the ISO 14001, Volcan believes that the plans and operations that have been recently approved will represent concrete changes compared to the way the operation of Cerro de Pasco was being conducted before (i.e. solely under the guidelines of the PAMA).»*⁵³

Volcan opplyser at det har et miljøstyringssystem som er sertifisert etter den internasjonale standarden for miljøstyring ISO 14001. Dette vil si at selskapet har et miljøstyringssystem som gjør det mulig å identifisere hvordan virksomheten påvirker miljøet og systematisk redusere miljøpåvirkningen. Standarden er en prosedyrestandard som ikke definerer forurensningsnivåer eller spesifikke tiltak. Det er opp til bedriften selv å identifisere relevante problemer og definere mål og tiltak, og det er selskapet selv som definerer hvor ambisiøse miljømål og tiltak skal være.⁵⁴

Rådet har spesielt bedt om informasjon om hvilke tiltak selskapet har gjennomført for å redusere innbyggernes og barnas eksponering for bly. Selskapet opplyser at alle transportkjøretøy til og fra gruva skal være tildekket, og at dekkene skal vaskes før kjøretøyene forlater gruveområdet for å hindre spredning av forurenset jord. Der det er mulig, skal ikke malm fraktes gjennom boligområder, og veiene skal vannes for å unngå støvplager innenfor selskapets anlegg. Andre tiltak blir ifølge selskapet ivaretatt gjennom miljøstyringssystemet, blant annet tiltak som skal holde gruvedrift og boligområder

adskilt.⁵⁵ Dette er ikke konkretisert nærmere.

Volcan har også informert rådet om at det siden 2005 har kjøpt opp hus i byens mest utsatte områder.⁵⁶ Dette gjelder i all hovedsak områder som vil ligge innenfor den planlagte utvidelsen av dagbruddet, og som rådet antar må fjernes uansett.⁵⁷ Videre mener selskapet at det planlagte prosesseringsanlegget for å utnytte malmlagre vil ha en positiv effekt på miljøforholdene i byen.

Volcan opplyser at selskapet gjennomfører helsekampanjer i risikoområder. Den siste som rådet kjenner til, ble gjennomført i mars 2011 i bydelen Ayapoto, der det ble lagt vekt på lære familier om bedre kosthold og hygiene for å redusere inntaket av bly. I tillegg har Volcan inngått en avtale om å kjøpe tjenester fra en kompetansegruppe som arbeider med å redusere og motvirke blyforurensning («*lead contamination mitigation specialized group*») i Pasco-regionen. Gruppen skal blant annet forebygge og måle barns og kvinners eksponering for bly i gruveområder i Pasco-regionen, overvåke tilfeller med uakseptable konsentrasjoner av tungmetaller og identifisere forurensningskilder, og i samarbeid med lokale helsemyndigheter utvikle strategier for å redusere forurensninger som barn utsettes for, samt gjennomføre sosiale programmer og holdningskampanjer. Volcan har ikke konkretisert hva dette faktisk innebærer for selskapet eller Cerro de Pasco eller tidsperspektivet for arbeidet.

Rådet har også spurt om selskapet har iverksatt eller planlagt undersøkelser for å kartlegge kildene til blyforurensningene i jord og vann. I sitt svar viser selskapet blant annet til et samarbeid som har pågått med lokale helsemyndigheter siden 2003:

«In Cerro de Pasco the Regional Directorate of Health (DIRESA, as per the Spanish acronym) established the «Multi-disciplinary Technical Committee for Lead in Blood related Issues» in August 2003, and the company has been actively involved from the beginning supporting diagnostic studies to obtain technical information and develop intervention programs to minimize the impact on the health of vulnerable populations.»

Volcan utdyper ikke om dette samarbeidet har ført til ny kunnskap om de problemstillingene som nevnes her. Samtidig opplyser selskapet i sitt siste brev til rådet at det nå vurderer et nytt prosjekt «*to enhance the understanding of the complex picture of contamination in the area*» herunder «*To conduct a study of soil (together with CDC or others), including natural background values, sources of dust migrations, migration patterns as well as historical migration and its influence on soil values found*».⁵⁸

5.3 SELSKAPETS SVAR TIL RÅDET

Selskapets ansvar for miljøforholdene i Cerro de Pasco

Volcans hovedanliggende har hele tiden vært at selskapet ikke kan klandres for den alvorlige miljøsituasjonen i Cerro de Pasco. Selskapet bestrider ikke miljøforholdene i byen, men mener at det ikke er grunnlag for å hevde at de skyldes Volcans virksomhet. Selskapet mener at miljøsituasjonen i stor grad er et resultat av tidligere gruvevirksomhet (før Volcan overtok gruen) samt en rekke andre faktorer som ligger utenfor selskapets kontroll:

«While the Council has correctly identified the overall environmental situation and

its health impacts in Cerro de Pasco, we will emphasize that this, to a large extent, is due to a number of different factors. This encompasses poor planning and operations of the mining operations by past owners (including Centromin) insufficient management by municipalities and governmental bodies as well as events and factors well beyond the ordinary control and management objectives of a mining company'.⁵⁹

I den videre brevvekslingen har selskapet blant annet fremholdt følgende faktorer som avgjørende for miljøsituasjonen: ⁶⁰

- Naturlig høyt innhold av bly i berggrunnen, noe som er en forutsetning for at det skal være drivverdige forekomster av bly.
- Avrenning fra gamle gråbergdeponier som Volcan ikke har ansvar for.
- Annen forurensning fra tidligere gruvedrift som bidrar til forurensning av jordsmonn og vann.
- Dårlig byplanlegging og manglende hensyn til eksisterende gruveoperasjoner i godkjenningen av nye boligområder.
- Bruk av materialer med høyt blyinnhold i boliger.
- Manglende tiltak fra myndighetene for å holde utenforstående utenfor selskapets konsesjonsområder.
- Manglende tiltak fra myndighetene for å bedre ernæring og hygiene i familier, slik at barnas inntak av bly reduseres.

Volcan mener derfor at dersom selskapet blir utelukket fra fondet, vil det bli holdt ansvarlig for forhold som i hovedsak er forårsaket av tidligere gruveselskaper og lokale myndigheter: «*Through centuries, and especially the last 60 years, a number of severe mistakes, failures and omissions from former stakeholders are registered. If Volcan were to be held responsible for this, including clean-up and relocation of the urban settlement, Volcan would obviously not have acquired the operation in the first place, and neither would others.*» ⁶¹ Og videre: «*COE [the Council on Ethics] must be able to provide sufficient proof of causation in order to defend its allegations against the company. The burden of proof is left with COE and any effort to turn it on the company is declined.*»

Volcan sier også at selskapet ikke føler seg ansvarlig for forhold som ikke var tatt opp i tiltaksplanen (PAMA) da selskapet kjøpte gruvevirksomheten: «*Judging from the PAMA projects that were transferred to Volcan through the acquisition of Empresa Minera Paragsha, it can be seen that «persistent high lead in blood levels» was not addressed in the PAMA project. Most probably the PAMA was not designed to tackle that issue. Therefore, we fail to see how Volcan may be held responsible for not addressing unidentified underlying conditions when the privatization took place.*»

Selskapet påpeker at det er behov for kunnskap om bakgrunnsverdier for bly i Cerro de Pasco, alternative eksponeringskilder, spredning av blypartikler i luft, og effektene tidligere gruvedrift har hatt på dagens miljøforhold i byen. Når slike studier ikke finnes, mener selskapet at det ikke er mulig å konkludere med at Volcans virksomhet påvirker miljøforholdene i byen.⁶² Volcan fremhever dessuten at så lenge virksomheten drives i samsvar med myndighetenes krav, kan ikke selskapet beskyldes for å medvirke til de alvorlige miljøforholdene i byen.

Høye konsentrasjoner av bly i blodet hos barn

Volcan mener at de høye blyverdiene i blod hos barn i Cerro de Pasco skyldes flere faktorer, blant annet kronisk underernæring og anemi, fattigdom og lavt utdanningsnivå i befolkningen. Dette er faktorer som også kan bidra til å forsterke effektene av høye blykonsentrasjoner i blodet: «*There is an evident contaminating factor in the environment, but at the same time, all «favourable» conditions (anaemia, malnutrition, unbalanced food intake, deficient sanitary infrastructure, among others) for the contamination effect to be magnified are present.*»⁶³

Selskapet mener at disse forholdene bør tas med i vurderingen av selskapets ansvar. Videre viser selskapet til at bare ti prosent av barna i CDCs studie hadde BLL over 19 µg/dl.

Selskapet mener at kjernen til problemet er at mennesker har fått lov til å bosette seg i gruvevirksomhetens umiddelbare nærhet. Selskapet skriver at «*Not surprisingly, the BLL is highest for people living in the mineral rich neighborhood of the mine. The results underline the need for relocation of the inhabitants. Again, the root of the problem is the urban settlement in the close vicinity of the mining operations.*»

Når det gjelder bydelen Ayapoto som ligger inntil dagbruddet, og der det har vært påvist særlig høye BLL-verdier, fremhever selskapet følgende:

«*The mentioned studies indicated that the highest levels of heavy metals were found in soil located in the Ayapoto zone. The Council on Ethics indicates that this level would be associated with the proximity of the urban area to ore stockpiles. It should be mentioned that:*

- *Ayapoto is also located near to the ore (pit zone) suggesting that the quantity of heavy metals in soils may be indicative of the natural background concentrations*
- *Ayapoto is also located near to the state-owned waste rock deposit Excelsior (an abandoned mine site)*
- *The Ayapoto zone was an industrial mining area that was illegally occupied by settlers at the time the mine was operated by the state-owned company Centromin. Later the state declared this zone to be an urban area without evaluating whether it was a habitable zone.*»⁶⁴

Selskapet konkluderer med at det ikke er mulig å avgjøre om selskapets virksomhet er årsaken til høye blyverdier i jord uten først å gjennomføre en analyse av «*the multiple possible local dust and metal sources (different anthropogenic and natural sources, partly historic contamination).*»

Rådets metoder

Volcan tar sterk avstand fra rådets metoder og konklusjoner.⁶⁵ Selskapet mener at rådet ikke tilstrekkelig har bevist at det finnes en årsakssammenheng mellom miljøforholdene i Cerro de Pasco og Volcans virksomhet.

«*Volcan firmly believes that the documentation of [the Council] as to Volcan's contribution to the overall environmental situation in the area is clearly overstated. The major issue is the question of causation; to what extent does Volcan contribute to the environmental situation in the area in question in violation of regulations and conditions imposed on its operations. Volcan believes that [the Council's] empirical documentation is clearly insufficient.*»

6 Etikkrådets vurdering

Rådet har i denne tilrådingen ikke fokusert på effekter på det ytre miljø, men har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at selskapets virksomhet utsetter mennesker, og særlig barn, i Cerro de Pasco for helsefarlig eksponering for bly.

Rådet legger til grunn at det ikke er noen uenighet om at gruvedrift i Cerro de Pasco gjennom mange år har ført til svært høye blykonsentrasjoner i jord og vann, som utsetter innbyggerne for høye verdier av bly. Mer enn halvparten av barna har høye og tildels svært høye konsentrasjoner av bly i blodet. Konsentrasjonene er på et slikt nivå at det kan påvirke barns intelligens og utvikling. Slike skader er kroniske og irreversible og kan ha konsekvenser for resten av livet. Virkingene forsterkes av at barna i stor grad lever i fattige familier med få muligheter til behandling eller oppfølging. Utilfredsstillende sanitærforhold, mangel på trygt drikkevann og dårlig ernæring kan forverre barnas og familienes situasjon ytterligere. Ettersom gruveanlegg kan fortsette å forurense, selv etter at gruvedriften er avsluttet, er det sannsynlig at nye generasjoner barn vil utsettes for de samme helseskadene hvis ikke forurensningene reduseres. Rådet mener derfor at miljøskaden i Cerro de Pasco er alvorlig, vil ha langsiktige virkninger, og at det er sannsynlig at eksponeringen for bly som barna utsettes for, fører til kroniske og alvorlige helseskader hos en gruppe som fra før av er i en sårbar situasjon.

Volcan har i all sin kommunikasjon med rådet fremholdt at selskapet ikke er ansvarlig for den alvorlige miljøsituasjonen i Cerro de Pasco. Selskapet mener at blyforurensningen i hovedsak skyldes gammel gruvevirksomhet, manglende oppfølging fra myndighetenes side og høye naturlige bakgrunnsverdier av bly. Volcan synes å legge til grunn at gruvedriften etter 1999, da Volcan overtok, ikke har bidratt til den alvorlige miljøsituasjonen i byen.

Det er nødvendig å presisere at rådets mandat er å vurdere fremtidig risiko, basert på den informasjonen som er tilgjengelig. Rådet trenger ikke å bevise at det er en direkte årsakssammenheng mellom selskapets virksomhet og miljøsituasjonen. Det er tilstrekkelig å vurdere risikoen for at selskapet medvirker til den helsefarlige eksponeringen for bly som innbyggerne utsettes for.

Etikkrådet har ikke vurdert hvem som har hovedansvaret for dagens situasjon, men finner det sannsynlig at en virksomhet som omfatter gruvedrift, prosessering av blymalm og som har malmlagre og deponier av gråberg midt i byen, medvirker til de høye blykonsentrasjonene. De høye blyverdiene som er målt i vassdragene i Cerro de Pasco, kan tyde på at sigevann og avrenning fra Volcans deponier og avrenning fra jord bidrar til forurensningene. Flere av selskapets miljøkonsekvensutredninger og andre studier som er gjennomført, antyder det samme. Tungmetallavrenning fra blant annet gråberg- og malmlagre regnes for å være blant de mest alvorlige miljøproblemene ved gruvedrift over hele verden.

Etter Etikkrådets mening synes det som om selskapet ikke i tilstrekkelig grad har gjort undersøkelser for å klarlegge årsaken til høye blykonsentrasjoner i vassdrag og jord som er påvirket av gruvedriften, og det ser heller ikke ut til at selskapet har forsøkt å klarlegge i hvilken grad virksomheten påvirker barns helse. Tatt i betraktning at en langvarig eksponering mot bly, selv i lave konsentrasjoner, kan gi alvorlige helseskader, ville rådet

forvente at et gruveselskap i denne situasjonen ville gjøre mer for å klarlegge konsekvensene av sin virksomhet. Ifølge aksepterte internasjonale normer, slik som for eksempel standardene fra *the International Finance Corporation (IFC)*,⁶⁶ har selskaper et selvstendig ansvar for å hindre eller redusere risikoen for at virksomheten har negative konsekvenser for innbyggernes sikkerhet og helse. Dette innebærer blant annet at selskaper skal identifisere risiko og virkninger, samt tiltak som kan forebygges og redusere disse.

Volcan har gjennomført de tiltakene myndighetene har pålagt selskapet, og en kan ikke si at selskapet i Cerro de Pasco generelt opererer i strid med tillatelser fra myndighetene. Selskapet anser at det ikke bidrar til forurensningene så lenge virksomheten er i samsvar med myndighetenes krav. Rådet legger til grunn at selskapets virksomhet likevel kan ha miljøskadelige effekter. Det er blant annet påvist tungmetallavrenning fra Volcans deponier, men det er ikke klart i hvilken utstrekning de diffuse utslippene fra anleggene blir regulert. Den samme usikkerheten gjelder utslipp til jord. Flere tiltak som er foreslått i konsekvensvurderinger og andre rapporter for å redusere utslipp til vann og jord, synes i liten grad å være gjennomført. Selskapet planlegger tiltak, som for eksempel fjerning av malmlagre, som på lang sikt kan bidra til å redusere eksponering for bly, men rådet er ikke kjent med noen konkret tidsplan for når alle malmlagrene vil være fjernet. Rådet har merket seg at miljømyndighetene gjentatte ganger har bøtelagt selskapet både for forhold i Cerro de Pasco og andre steder, men har ikke lagt særlig vekt på dette i vurderingen.

Volcan har konsesjon til å drive gruva i mange tiår fremover. I en by der innbyggerne allerede lider under høy blyforurensning, og har gjort det i mange år, bør alle ytterligere tilførsler av bly begrenses så mye som mulig. Etter rådets oppfatning stiller dette krav til ekstra varsomhet fra selskapets side, både når det gjelder undersøkelser av selskapets bidrag til forurensninger og hvilke tiltak som bør gjennomføres. Mangelen på kunnskap om hvordan selskapets virksomhet påvirker miljøet i Cerro de Pasco, bidrar til å forsterke risikoen for alvorlige helseskader blant barn og i befolkningen for øvrig.

Basert på en samlet vurdering mener rådet at det er en uakseptabel risiko for at Volcan medvirker til nåværende og fremtidig alvorlig miljøskade gjennom selskapets gruvedrift i Cerro de Pasco.

7 Tilråding

Etikkrådet tilråder at selskapet Volcan Compañía Minera SAA utelukkes 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.)	Gro Nystuen (sign.)	Bente Rathe (sign.)
--------------------------------	----------------------------	--------------------------	------------------------	------------------------

Noter

- Selskapet har *Issuer Id*: 154314
- <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styret-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- I tidligere tilråding har rådet utdypet og spesifisert kriteriene for *alvorlig miljøskade*. Se for eksempel tilrådingen for Freeport McMoRan, Barrick Gold og Vedanta på www.etikkradet.no.
- United States Centers for Disease Control (CDC (2007)): *Final report on heavy metals exposures among children and women of childbearing age in three mining communities in Cerro de Pasco, Peru*.
- Volcans årsrapport *Memoria Anual 2010*, tilgjengelig på <http://www.bvl.com.pe/eeff/CM0001/20110330195901/MECM00012010AIA01.PDF>.
- Begge omtales heretter som «dagbruddet».
- Bildet er hentet fra <http://www.editorialvirtual-mapp.com/CERRO-DE-PASCO.html>.
- Minera Interandina de Consultores S.R.L. (2007) *Estudio de Impacto Ambiental Ampliación Paragsha - San Expedito*, vedlegg 4-22: *Ubicación de los stockpiles y botaderos*.
- Vedlegg til Volcans e-post til Etikkrådet 14. mai 2011.
- Volcan 2011: *Análisis y discusión de la gerencia al segundo trimestre del año 2011*, tilgjengelig på <http://www.volcan.com.pe/site/inversionistas/Reportes%20de%20Resultados/2T%202011%20Análisis%20de%20la%20Gerencia.pdf>.
- Se fotnote 9.
- Reglamento para la proteccion ambiental en la actividad minero-metalurgica*, D.S.Nº 016-93-EM de 28-ABR-93, tilgjengelig på http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/publicaciones/compendio99/016-93_059-93.pdf.
- PAMA står for *Programa de Adecuación y Manejo Medioambiental*.
- Volcans brev til Etikkrådet 2. desember 2011.
- Volcans brev til Etikkrådet 2. desember 2011. Ifølge Volcan reguleres gruvedriften av tre konsekvensutredninger: 1) Utvidelsen av anleggene Paragsha og San Expedito (godkjent i 2008), 2) Utvidelsen av dagbruddsgruven Raul Rojas (også kjent som Plan L, godkjent i 2011) og 3) Konstruksjonen av et nytt anlegg for prosessering av oksiderte malmer (godkjent i 2011).
- § 2 (Definisjoner): *Contaminación Ambiental. - Acción que resulta de la introducción por el hombre, directa o indirectamente en el medio ambiente, de contaminantes, que tanto por su concentración, al superar los niveles máximos permisibles establecidos, como por el tiempo de permanencia, hagan que el medio receptor adquiera características diferentes a las originales, perjudiciales o nocivas a la naturaleza, a la salud y a la propiedad. Forskriften finnes på nettet på: http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/publicaciones/compendio99/016-93_059-93.pdf*.
- Vedlegg til Volcans brev til rådet 12. juli 2010. Noen av disse sakene offentliggjøres av Osinergmin, se Resoluciones de Gerencia General-Sanciones, <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/pages/GFM/1484.htm>.
- Volcans brev til Etikkrådet 13. januar 2011. Innsjøen Yanamate og avgangsmassedepoiet Ocroyoc ligger utenfor byen og er ikke inkludert i tallene ovenfor.
- Volcan (2006), *Informe de Fiscalización Externa de Normas de Protección y Conservación del Ambiente. – Segunda inspección - Invasión del pasivo ambiental «Don Paco»*. Se også <http://agendapasco.com/2011/10/10/pobladores-invasen-ilegalmente-terrenos-en-la-zona-alta-de-san-juan/>.
- Ley N. 29293: Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de medidas para lograr el desarrollo urbano sostenible concertado y la reubicación de la ciudad de Cerro de Pasco*. Tilgjengelig på http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sc/2010/Ley29293/Ley_29293.pdf.
29. januar 2012 ble det rapportert i lokale medier at flytteprosessen har stanset. Se *Reubicación de Cerro de Pasco sería postergada* i <http://peru21.pe/2012/01/29/impresia/reubicacion-cerro-pasco-seria-postergada-2009518>.
- Dirección Regional de Salud Pasco (DIRESA) 2008: *Resultados de los analisis de suelos – Ciudad de Cerro de Pasco*

- y sus distritos Simon Bolivar, Yanacancha y Chaupimarca, DIRESA 2007: *Vigilancia sanitaria de suelos superficiales – Champamarca y Quiulacocha, Centers for Disease Control 2007: Final Report: Heavy metals exposures among children and women of childbearing age in three mining communities* og *Centro Nacional de Salud Ocupacional y Proteccion del Ambiente Para la Salud (CENSOPAS) 2006: Niveles de plomo en sangre y factores de riesgo asociados a la exposición de este metal en niños de 1 año a 12 años de edad y mujeres en edad fértil, distrito de Yanacancha, Cerro de Pasco - mayo 2006.*
- 23 I 2007 henvendte helsedepartementet i Peru seg til CDC for å få bistand til en vurdering av innbyggernes eksponering for bly og andre potensielt farlige stoffer. CDC gjennomførte undersøkelser i Cerro de Pasco i mai til juli 2007, herunder også undersøkelser av bly i jordsmonn. Resultatene er dokumentert i ovennevnte rapport. Volcan skriver i sitt brev til Etikkrådet 12. juli 2010 at denne studien er den mest relevante av de studiene som er gjennomført.
 - 24 Det finnes ingen omforent internasjonal standard for blykonsentrasjoner i jord. Maksimumsgrensene for bly i jord varierer derfor mellom land og bruksområder. Det er vanlig å sette strengere grenser for områder hvor barn oppholder seg, enn for eksempel for industriområder. EPA definerer et blyinnhold over 400 mg/kg jord som skadelig (*action level for clean-up*) i barns lekeområder. For andre områder hvor barn oppholder seg, er maksimumskonsentrasjonen satt til 1200 mg/kg. I denne tilrådningsregnes verdier over denne grensen som høye. Peru har ingen etablerte maksimumskonsentrasjoner for bly i jordsmonn, men helsemyndigheten har i minst en undersøkelse som rådet har vurdert, vist til et forslag om å bruke en øvre grense på 140 mg/kg for boligområder og 1 200 mg/kg for industriområder (DIRESA 2008).
 - 25 Klima og forurensningsdirektoratet: *Anbefalte kvalitetskriterier for jord i barnehager, lekeplasser og skoler basert på helsevurderinger*, tilgjengelig på http://www.klif.no/nyheter/dokumenter/kvalitetskriterier_barnehager.pdf.
 - 26 Centers for Disease Control 2007: *Final Report: Heavy metals exposures among children and women of childbearing age in three mining communities*, s. 19: «Although no clear pattern of contamination is evident, small clusters of yard soil samples containing high levels of lead can be seen in proximity to spent ore piles and to the open pit.»
 - 27 Se fotnote 26, s.17. Bydelene det refereres til, er Ayapato, Chaupimarca, Paragsha. Studien fant det sannsynlig at forurensningen skyldtes en konstant tilførsel av bly: «Using a t-test analysis, yard soil sample levels did not vary significantly from soil taken from the dripline ($p > 0.05$), suggesting a consistent source of contamination in these areas that did not originate from the home or roof.»
 - 28 Minera Interandina de Consultores S.R.L. (2007), s. 213.
 - 29 Dirección Ejecutiva de Epidemiología de Pasco 2009: *Análisis situacional de salud Pasco*, tilgjengelig på <http://www.diresapasco.gob.pe/diresajs/epidemiologia/files/ASIS%20PASCO%202009.pdf>.
 - 30 Volcans brev til Etikkrådet 2. desember 2011 og 14. januar 2011.
 - 31 Volcans brev til Etikkrådet 14. januar 2011.
 - 32 Selskapets målerapporter for perioden januar 2009 til mars 2011. Maksimumskonsentrasjonen som ble registrert på dette punktet, var 4,046 mg/l (september 2009). Minimumskonsentrasjon var 0,180 mg/l (desember 2010). Til sammenlikning kan nevnes at i Norge regnes ferskvann med en blykonsentrasjon høyere enn 0,005 mg/l som meget sterkt forurenset, se <http://www.klif.no/publikasjoner/vann/1468/ta1468.pdf>.
 - 33 DIRESA - Unidad Ecología y Protección del Ambiente (2010), *Protección de los recursos hídricos*, tilgjengelig på http://www.diresapasco.gob.pe/diresajs/sama/u_protec_ambiente/Vigil_Recur_Hidricos.pdf.
 - 34 Volcan skriver i sitt brev til Etikkrådet 2. desember 2011: «The main impacts on water quality come from abandoned mining sites (Excelsior, Quiulacocha and colonial-age mining sites) and untreated domestic wastewater from the Cerro de Pasco city... It is highly likely that lead in water comes primarily from runoff contaminated with lead that already exists in the environment...».
 - 35 *Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N. 307-2007-OS/CD*, 7 juni 2007: «Angående overvåkningsstasjon E-215 viser klageren til at det her samles utslipp fra flere kilder... og at det ikke bør holdes ansvarlig for disse når det ikke er mulig å identifisere opphavet til stoffene som overskrider utslippstillatelsen... [Volcan] legger ikke frem det nødvendige beviset for å bekrefte at selskapet ikke er opphavet til utslippene som overskrider utslippstillatelsen.»
 - 36 Ground Water International (2006), *Investigación Hidrogeológica de la Mina Subterránea y de las Facilidades Superficiales de la Unidad Minera Cerro de Pasco*.
 - 37 Vedlegg 3-13 i miljøkonsekvensutredningen for utvidelsen av anleggene Paragsha og San Expedito, *Minera Interandina de Consultores S.R.L.* (2007).
 - 38 Minera Interandina de Consultores S.R.L. (2007), s. 199: «De forskjellige prøvene som er blitt tatt, gir grunn til å tro at TSS [*Total Suspended Solids*, eller totalt suspendert materiale] og Pb i vassdragene skyldes avrenning av regnvann til hovedvassdraget [Ragras i denne tilrådningsregnes]. Innenfor prosjektets påvirkningsområde (*área de influencia directa del proyecto*) ser det ut til å være en viktig tilførsel av forurensende stoffer [til vann] fra byens jordsmonn (sannsynligvis som følge av transport av gråberg) og [deponier].» Videre, «Det er nødvendig å fortsette og å intensivere vanning av veier til gråbergdeponiene, ettersom det er sannsynlig at dette er en av hovedgrunnene til det høye metallinnholdet i [Ragras Elven]» (s. 213).
 - 39 Minera Interandina de Consultores S.R.L. (2007), s. 213.

- 40 Rådet kjenner til følgende studier fra perioden 1996 til 2007: *Universidad Nacional Mayor de San Marcos, facultad de Farmacología y Bioquímica*, OPS/OMS CICOTOX 1996: *Análisis de dosaje de plomo en las muestras de sangre total: Miraflores y Paragsha – Cerro de Pasco, Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud* (DIRESA) 1999: *Estudio de plomo en sangre en la población seleccionada de Cerro de Pasco, Astete, Jonh et al.* 2005: *Determinación de plomo en sangre y factores asociados en niños y mujeres gestantes de las poblaciones de Quiulacocha y Champamarca – Cerro de Pasco, Instituto Nacional de Salud, Cerro de Pasco, Centro Labor & Ministerio de Salud* 2002: *Estudios de plomo y efectos en órganos blancos: Champamarca, Paragsha, Huayllay y Yauli. En analyse av studien fines her: <http://www.ciudad.org.pe/downloads/boletinesredal/BOLETINREDAL14.doc>, Astete, Jonh et al.* (2006): *Niveles de plomo en sangre y factores de riesgo asociados a la exposición a este metal en niños de 1 año a 12 años de edad y mujeres en edad fértil – Distrito de Yanacancha. Instituto Nacional de Salud, Cerro de Pasco og Centers for Disease Control* (CDC (2007)), «*Final Report: Heavy metals exposures among children and women of childbearing age in three mining communities*».
- 41 CDC (2007), Astete (2006) (Instituto Nacional de Salud), Astete (2005) (Instituto Nacional de Salud), og DIRESA (1999).
- 42 Se fotnote 23.
- 43 <http://www.miljostatus.no/Tema/Kjemikalier/Noen-farlige-kjemikalier/Bly/#B>.
- 44 Scientific Committee on Health and Environmental Risks – SCHER 2011: Lead Standard in Drinking Water. http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_128.pdf
- 45 US Agency for Toxic Substances and Disease Registry, <http://www.atsdr.cdc.gov/substances/toxsubstance.asp?toxid=22>.
- 46 WHO og US Centers for Disease Control (CDC) retningslinjer for blykonsentrasjon i blod er 10 µg bly per desiliter blod <http://www.inchem.org/documents/ehc/ehc/ehc165.htm>. Også helsemyndighetene i Peru bruker denne grensen (se helsemyndighetenes *Resolución Ministerial N° 511-2007/MINSA*, tilgjengelig på <ftp://ftp2.minsa.gob.pe/normaslegales/2007/RM511-2007.pdf>).
- 47 WHO *Issue Brief Series – Lead*: <http://www.who.int/heca/infomaterials/lead.pdf>; WHO (2010) *Childhood Lead Poisoning*, <http://www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf> og *Scientific Committee on Health and Environmental Risks – SCHER 2011: Lead Standard in Drinking Water*. http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_128.pdf.
- 48 Se fotnote 40.
- 49 Se for eksempel diskusjonen i CDC (2007) samt tabeller 38-41 og konklusjonen i *Instituto Nacional de Salud – Cerro de Pasco* (2006).
- 50 Se særlig konklusjonen i CDC (2007), s. 23.
- 51 Høye konsentrasjoner tolkes i studien som «*Greater than the 95th percentile intervals as reported in the Third National Report on Human Exposure to Environmental Chemicals. Values reflect weighted analyses.*» CDC (2007), s. 36. Andre metaller av betydning nevnt i studien er cesium, thallium, antimon, kobolt, molybden, kadmium, wolfram og kvikksølv, men også arsen ble funnet i høye konsentrasjoner.
- 52 CDC (2007) s. 22.
- 53 Volcans brev til rådet 2. desember 2011.
- 54 http://www.iso.org/iso/iso_14000_essentials.
- 55 Volcans brev til Etikkrådet 12. juli 2010.
- 56 Volcans brev til Etikkrådet 13. januar 2011.
- 57 Vedlegg til Volcans e-post til Etikkrådet 14. mai 2011.
- 58 Volcans brev til Etikkrådet 2. desember 2011.
- 59 Volcans brev til Etikkrådet 14. januar 2011.
- 60 Volcans brev til Etikkrådet 10. juli 2010, 14. januar 2011 og e-post av 14. mai 2011.
- 61 Se fotnote 58.
- 62 Volcans brev til Etikkrådet 13. januar 2011.
- 63 Se fotnote 62.
- 64 Volcans brev til Etikkrådet 13. januar 2011.
- 65 Volcans brev til Etikkrådet 2. desember 2011.
- 66 IFCs Environmental and Social Performance Standards dekker åtte områder som selskaper bør ta hensyn til, bl.a.: PS1: *Social environmental assessment and management system*, PS3: *Pollution prevention and abatement*, PS4: *Community health, safety and security*. Selskaper som søker om finansiering fra IFC, må oppfylle disse standardene. I IFC's Performance standard 4 heter det blant annet: «*Performance Standard 4 recognizes that project activities, equipment, and infrastructure can increase community exposure to risks and impacts. While acknowledging the public authorities' role in promoting the health, safety, and security of the public, this Performance Standard addresses the client's responsibility to avoid or minimize the risks and impacts to community health, safety, and security that may arise from project related-activities, with particular attention to vulnerable groups.*» Etter det rådet kjenner til, har ikke Volcan søkt om finansiering fra IFC, men rådet anser det likevel for en allment akseptert rettesnor for hvordan sel-

skaper bør opptre. IFCs *Sustainability framework*: http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/IFC+Sustainability+Framework.

Til Finansdepartementet

25. juni 2012

Tilråding om utelukkelse av WTK Holdings Berhad fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	67
2 Innledning	68
2.1 Hva rådet har tatt stilling til	68
2.2 Kilder	70
3 Bakgrunn	71
3.1 Kort om selskapet	71
3.2 WTKs hogst- og plantasjekonsesjoner i Sarawak	71
4 Rådets undersøkelser	72
4.1 Konsesjonsområdene LPF/0022 og LPF/0032	72
4.2 Konsesjonsområdet T/3476	76
4.3 Andre gangs hogst uten miljøkonsekvensutredning	82
5 Informasjon fra selskapet	82
5.1 Rådets kontakt med selskapet	82
5.2 WTKs posisjon	82
6 Etikkrådets vurdering	83
7 Tilråding	85

1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke det malaysiske selskapet WTK Holdings Berhad (WTK) fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin skogsdrift er ansvarlig for alvorlig miljøskade.

WTK er et malaysisk skogselskap som driver med tømmerhogst og produksjon av kryssfinér og trelast. Alle selskapets skogkonsesjoner og produksjonsanlegg ligger i Sarawak, Malaysia. Etter det rådet kjenner til, eier WTK seks hogstkonsesjoner på til sammen 1 940 km², i tillegg til to konsesjoner for anlegg av plantasjer på til sammen 1 310 km². WTK er en del av det unoterte konsernet WTK Group. Rådet har bare vurdert skogsdriften i konsesjonsområdene til det børsnoterte selskapet.

I samsvar med de etiske retningslinjene kontaktet rådet WTK i desember 2010 med anmodning om informasjon for å vurdere selskapets skogsdrift. WTK svarte ikke på rådets henvendelse. I februar 2012 ble selskapet tilsendt rådets utkast til tilrådningskommentarer. Selskapet er blitt kontaktet flere ganger etter dette, men har ikke svart. Tilrådningsen er i stor grad basert på rådets egne undersøkelser, herunder selskapets egne miljøkonsekvensutredninger som er offentlig tilgjengelig på miljømyndighetenes bibliotek i Kuching og Sibul i Sarawak, og analyser av satellittbilder.

Rådet har i denne saken lagt vekt på miljøskadene knyttet til konverteringen av tropisk skog til plantasjer, miljøskader fra hogst, og at selskapets virksomhet ser ut til å bryte med vanlige konsesjonsbetingelser og dermed kan antas å være ulovlig. I sin vurdering har rådet lagt vekt på omfanget av skaden og i hvilken grad den medfører langvarige eller irreversible virkninger, om miljøskadene er et brudd på nasjonale krav og internasjonale normer, og hva selskapet har gjort for å redusere skadevirkningene.

Samtlige av WTKs konsesjonsområder med unntak av ett, overlapper med *The Heart of Borneo* og *the Sundaland biodiversity hotspot*, som er ansett for å være et av de mest artsrike økosystemene på jorda. I denne regionen har WTK tillatelse til å etablere plantasjer i et område på til sammen 1 300 km², som innebærer at 700 km² med tropisk regnskog vil bli fjernet, og at de 600 km² med skog som står igjen blant annet langs vassdrag og i bratt terreng, vil bli sterkt påvirket på grunn av økt fragmentering av skog og habitater. Rådet legger vekt på at de områdene som WTK skal konvertere til plantasjer, ifølge selskapets egne vurderinger er leveområder for et stort antall arter som er totalfredet i Sarawak. Flere av disse står også på *the International Union for Conservation of Nature's* (IUCN) rødliste over truede arter. Etableringen av plantasjer i det omfanget det her er snakk om, vil redusere deres leveområder ytterligere og øke risikoen for at sjeldne og stedegne arter vil dø ut.

Rådet har undersøkt et av selskapets konsesjonsområder i Melatai-nedbørfeltet, der WTK har tillatelse til å drive selektiv hogst, og der WTK har hatt en intensiv drift i perioden 2006-2010. Hogsten ser ut til å ha ført til stor erosjon, flere ras i området og skader på skog som vil kunne ha langvarige virkninger på økosystemet i konsesjonsområdet. Etter rådets oppfatning kan man ikke se bort fra at WTKs hogstpraksis har bidratt til jord- og tømmerskredene som fylte Rajang-elven med 300 000 m³ med tømmer og hogstavfall i oktober 2010. Basert på den informasjonen som rådet har hatt tilgang til, konkluderer rådet med at WTKs skogsdrift synes å føre til omfattende og irreversible miljøskade.

WTKs skogsdrift ser på flere punkter ut til å være i strid med krav som myndighetene normalt pålegger selskaper. Det gjelder både i plantasjekonsesjonen og i hogstkonsesjonen i de tre områder som rådet har undersøkt. Her synes WTK å ha avvirket skog utenfor konsesjongrensen, i buffersoner langs vassdrag og veier og i bratt terreng, noe som normalt ikke er tillatt i Sarawak. I et av konsesjonsområdene har rådet anslått at arealet som omfattes av den antatt ulovlige hogsten, utgjør ca 40 km². Rådet har ikke hatt tilgang til konsesjonsvilkårene, og det er mulig at selskapet er blitt unntatt fra regler og at konsesjongrenser er blitt endret. Basert på tilgjengelig informasjon finner rådet det sannsynlig at WTKs hogstpraksis bryter med myndighetenes krav. Rådet legger vekt på at det er den samme praksisen som går igjen i alle de tre undersøkte områdene, og at den antatt ulovlige hogsten ser ut til å ha ført til betydelige miljøskader, spesielt i hogstkonsesjonen som rådet har undersøkt. I tillegg mener rådet at ulovlig hogst i seg selv er uakseptabelt og et brudd på internasjonale normer.

Rådets vurdering er at WTK gjør lite for å redusere miljøskader knyttet til skogsdriften, både når det gjelder konvertering av skog til plantasjoner og hogst. Rådet legger vekt på at selskapet ikke synes å identifisere og bevare områder i konsesjonene med spesielle økologiske verdier eller gjennomfører andre avbøtende tiltak.

WTK har konsesjon til å drive sin virksomhet i mange år fremover. Ingenting tilsier at selskapet vil slutte med skogsdrift eller endre skogsdriften vesentlig i nærmeste framtid. Tilbakeholdelsen av informasjon fra selskapet styrker vurderingen av at praksisen vil fortsette.

Etikkrådet tilrår derfor at WTK Holdings Berhad utelukkes fra SPUs investeringsunivers på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet er ansvarlig for alvorlig miljøskade.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet i november 2010 å vurdere fondets investering i det malaysiske selskapet WTK Holdings Berhad. Bakgrunnen var at det forelå informasjon om at selskapet kunne være delaktig i ulovlig hogst og miljøskadelig skogsdrift i Sarawak, Malaysia.

Ved utgangen av 2011 hadde SPU 10 096 000 aksjer i selskapet tilsvarende en markedsverdi på nærmere NOK 23,6 millioner.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om WTK medvirker til eller 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.

Det er eksisterende og fremtidige normbrudd som er dekket av retningslinjene. Rådet har derfor vurdert risikoen for om selskapet vil fortsette sin virksomhet på samme vis også i fremtiden.

I denne tilrådningsen har rådet vurdert miljøskaden knyttet til WTKs hogst og konvertering av regnskog til plantasjoner i Sarawak i Malaysia.

Miljøskade knyttet til konvertering av tropisk skog

Hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjoner regnes som en av de største trusler mot bevaring av økosystemer og biologisk mangfold. Det medvirker også til betydelige klimagassutslipp. I Sarawak må selskaper ha konsesjon for å konvertere regnskog til plantasjoner (*License for planted forest*). Konverteringen innebærer at trær blir avvirket og annen vegetasjon fjernet for at arealet skal kunne brukes til å anlegge plantasjoner for produksjon av palmeolje, tømmer eller andre avlinger. Konvertering av tropisk regnskog er ansett for å være ødeleggende for det biologiske mangfoldet, naturlige habitater og økosystemtjenester. Plantasjoner er monokulturer som har liten økologisk verdi sammenliknet med tropisk regnskog.

Med unntak av ett ligger samtlige av WTKs konsesjonsområder innenfor det såkalte *Heart of Borneo*-området (se Figur 2). Dette er et WWF-initiativ som myndighetene i Indonesia, Malaysia og Brunei har sluttet seg til, der de har forpliktet seg til å forvalte området på en bærekraftig måte. Dette området er

*“the largest transboundary tropical forest expanse remaining in South East Asia. Home to an astounding 6% of the world’s total biodiversity, from the orang-utan to the world’s largest flower, and containing the headwaters for 14 of Borneo’s 20 major rivers, it is one of the richest treasure-houses on the planet. More than 600 new species have been discovered within the Heart of Borneo since 1995, an average of 3 per month.”*³

Sarawak, inklusiv *the Heart of Borneo*, er også en del av *The Sundaland hotspot*.⁴ En hotspot er kjennetegnet av spesielt høy biodiversitet og et høyt antall endemiske (stedegne) arter (minst 0,5 prosent eller 1 500 av jordas plantearter) og som er sterkt truet av menneskelig aktivitet. For å være en *hotspot* må regionen allerede ha mistet 70 prosent eller mer av sin opprinnelige vegetasjon.⁵ *The Sundaland Hotspot* har 25 000 plantearter, hvorav 60 prosent ikke finnes noe annet sted på jorda. Av den opprinnelige vegetasjonen på 1,5 millioner km² er det i dag vel 100 000 km² igjen. Et stort antall fugler, pattedyr og amfibier er truet av utryddelse. Ødeleggelse av habitater gjennom kommersiell hogst og konvertering av skog til plantasjoner er den største trusselen mot denne hotspotten. Avskogingen i Sarawak er blant de høyeste i verden. Mellom 2005 og 2010 er omtrent 10 prosent eller mer enn 8 650 km² av skogen i Sarawak blitt avvirket. Dette er mer enn tre ganger avskogingsraten for hele Asia i samme periode og en av de høyeste avskogingsratene av tropisk skog i hele verden.⁶

Både FN, Verdensbanken og nasjonale myndigheter i mange land erkjenner nødvendigheten av å redusere avskoging og forringelsen 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 utslipp av klimagasser fra avskoging i utviklingsland, men hvor det også er lagt vekt på nødvendigheten av å bevare biologisk mangfold og fremme en bærekraftig utvikling.⁷

Rådet legger til grunn at de tropiske regnskogene på Borneo hører til de mest artsrike økosystemene på jorda. De er habitat for mange truede arter og sørger for viktige økosystemtjenester som karbonlagring, vannhusholdning og erosjonsvern. De er viktige for den globale miljøtilstanden, samtidig som omdisponering av skogen til plantasjer er en stor trussel mot dens fremtidige eksistens. Mot denne bakgrunn, samt de mange internasjonale og nasjonale initiativene som er tatt for å redusere forringelsen 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.

Ulovlig hogst

Ulovlig hogst finner sted når skogsdrift skjer i strid med nasjonale lover og reguleringer. Dette inkluderer blant annet hogst utenfor konsesjonsområdet, i vernede områder eller av fredede treslag, eller at selskapet avvirker mer enn det har tillatelse til. Det kan også bety at krav til skogsdriften ikke blir fulgt, slik som krav til hogstmetoder og veibygging eller at tiltak som skal hindre erosjon og forurensning av vassdrag ikke blir gjennomført.

Skogsdrift reguleres for å begrense miljøskader knyttet til hogst. Når slike krav ikke blir overholdt, er det en betydelig risiko for at skogsdriften vil føre til mer omfattende og alvorlige miljøskader enn om krav hadde vært fulgt. Ulovlig hogst kan på den måten forsterke miljøskadene knyttet til skogsdriften og føre til betydelig forringelse av skogen. Ulovlig hogst vil i seg selv kunne gi grunnlag for utelukkelse under kriteriet for alvorlig miljøskade.

2.2 KILDER

WTK gir lite informasjon om sine konsesjonsområder og skogsdrift i offentlig tilgjengelige dokumenter. Rådet henvendte seg derfor til WTK i desember 2010 med forespørsel om å få tilsendt konsesjonsvilkårene, skogbruksplaner, hogstplaner og miljøkonsekvensutredninger for selskapets konsesjonsområder, samt informasjon om selskapets tiltak for å sikre et bærekraftig skogbruk.⁸ Selskapet har ikke svart.

For å kunne vurdere selskapets virksomhet har rådet innhentet dokumenter som er offentlig tilgjengelig i biblioteket til *the Natural Resources and Environment Board (NREB)* i Kuching og Sibui i Sarawak, herunder miljøkonsekvensutredningene for WTKs konsesjonsområder LPF/0022 og LPF/0032 og T/3148, samt miljøkonsekvensutredninger for enkelte hogstområder (coupes) i konsesjonsområdene T/3081 og T/3132. Det ble ikke funnet miljøkonsekvensutredninger for andre av WTKs konsesjonsområder.

Rådet har i tillegg innhentet Landsat-satellittbilder for alle WTKs konsesjonsområder som er listet opp i tabell 1, samt et SPOT-bilde⁹ som dekker et område langs Melatai-elven i WTKs konsesjon T/3476. Landsat-bildene er blitt analysert og sammenliknet med

tidligere bilder over en periode på ti år bakover i tid. Disse bildene har en oppløsning på 15-30 m og er tilstrekkelig detaljerte til at skogsbilveier, skadet skog og flatehogster kan ses på bildene. For å synliggjøre områder hvor skogen er forringet, er slike områder blitt fargelagt med rød farge på bildene i denne tilrådingen. Bildene er brukt til å vurdere om det er gjennomført hogster i bratt terreng, innenfor buffersoner og utenfor konsesjonsgrensene. Dette er aktiviteter som er miljøskadelig og som kan være i strid med myndighetskrav.

Et kort feltbesøk ble gjennomført i Sarawak i november 2010. Hensikten var å undersøke lokaliseringen av og årsaker til et jord- og tømmerskred som førte til store miljøskader i og langs Rajang-elven i oktober i 2010. Rådet hadde da informasjon om at hogst i et av WTKs konsesjonsområder kunne ha medvirket til dette. Det ble gjennomført intervjuer lokalt med familier til tømmerhoggere, lokale politikere og journalister.

Denne tilrådingen er i hovedsak basert på rådets egne undersøkelser. Andre kilder fremgår av fotnotene.

3 Bakgrunn

3.1 KORT OM SELSKAPET

WTK er et malaysisk skogselskap som primært driver med tømmerhogst og produksjon av kryssfinér og trelast. Alle selskapets skogkonsesjoner og produksjonsanlegg ligger i Sarawak, Malaysia.¹⁰ WTK er notert på børsen i Kuala Lumpur, Malaysia. Det noterte selskapet er del av det unoterte konsernet WTK Group, som også har skogkonsesjoner i Sarawak og Papua Ny Guinea. Rådet har bare vurdert skogsdriften i konsesjonsområdene til det børsnoterte selskapet.

3.2 WTKs HOGST- OG PLANTASJEKONSESJONER I SARAWAK

Hogstkonsesjoner (timber licenses) dekker et areal der selskapet har tillatelse til å drive såkalt selektiv hogst. Selektiv hogst innebærer at bare trær av en viss art og over et angitt minstemål kan avvirkes. Rådet har identifisert seks hogstkonsesjoner på til sammen 1 940 km² som WTK eier. I tillegg har selskapet en langtidskontrakt med *Sarawak Timber Industry Development Corporation (STDIC)*¹¹ der WTK disponerer nærmere 920 km² skog i en av STDICs konsesjonsområder i Sarawak.¹² Det foreligger ikke informasjon om hvor store konsesjonsområder WTK faktisk disponerer, ettersom selskapet ikke publiserer slike tall. Det er derfor mulig at WTK har flere hogstkonsesjoner enn de rådet kjenner til.¹³ WTK har også to konsesjoner for anlegg av plantasjoner (*Licenses for planted forest, LPF*) på til sammen 1310 km². I disse konsesjonsområdene har WTK tillatelse til å avvirke all skog og omdisponere arealet til plantasjoner. Rådet kjenner ikke til hvorvidt selskapet har flere plantasjekonsesjoner.

I tabell 1 er det gitt en oversikt over WTKs konsesjoner som rådet har identifisert, mens Figur 1 viser beliggenheten til WTKs hogst- og plantasjekonsesjoner i Sarawak. Alle konsesjonsholdere er heleide datterselskaper av WTK.

Tabell 1: Oversikt over WTKs hogstkonsesjoner (Timber licenses, T/) og konsesjoner for plantasjer (Licenses for Planted Forest, LPF/) i Sarawak som Etikkrådet har identifisert.

Konsesjon	Type	Konsesjonsholder (datterselskap)	Areal (hektar) ¹⁴	Areal som tilplantes (hektar)	Konsesjonen er gyldig til ¹⁵
T/3080	Hogst	Ninja Developments Sdn. Bhd.	19 250 ha	-	30 aug. 2020
T/3081	Hogst	Limpah Mewah Sdn. Bhd.	53 050 ha	-	31 juli 2020
T/3148	Hogst	First Count Sdn. Bhd.	18 477 ha	-	16 aug. 2020
T/3132	Hogst	Sanitama Sdn. Bhd.	26 885 ha	-	22 juni 2020
T/3064	Hogst	Sut Sawmill Sdn. Bhd.	12 425 ha	-	28 feb. 2020
T/3476	Hogst	Interglobal Empire Sdn. Bhd.	63 450 ha	-	5 des. 2022
LPF/0022	Plantasjer	Immense Fleet Sdn. Bhd.	63 875 ha	35 235 ha	21 feb. 2062
LPF/0032	Plantasjer	Immense Fleet Sdn. Bhd.	68 001 ha	36 520 ha	27 feb. 2063



Figur 1: Oversiktskart som viser WTKs hogstkonsesjoner (rød linje) og plantasjekonsesjoner (grønne områder) og områder der WTK har kontrakt med STDIC for hogst (T/3401 Area C), som Etikkrådet har identifisert¹⁶

4 Rådets undersøkelser

Rådets undersøkelser har vært begrenset til konsesjonsområder der kart, satellittbilder og annen informasjon har vært tilgjengelig, og hvor hogster nylig har vært gjennomført. Dette har avgrenset vurderingen til WTKs to konsesjonsområder for plantasjer (LPF/0022 og LPF/0032) og et konsesjonsområde for hogst (T/3476).

4.1 KONSESJONSOMRÅDENE LPF/0022 OG LPF/0032

Miljøskader knyttet til konvertering av skog

I konsesjonsområder der det skal anlegges plantasjer, har selskapet tillatelse til å fjerne all skog med unntak av skog i bratt terreng, i kantsoner langs vassdrag og andre definerte områder. Myndighetene krever at selskaper skal gjennomføre en miljøkonsekvensutredning for å kartlegge natur- og miljømessige kvaliteter i konsesjonsområdet, identifisere potensielle miljørisiki knyttet til de ulike stadier i utviklingen av plantasjen samt foreskrive tiltak som kan redusere miljøskader.

Ifølge miljøkonsekvensutredningene dekker WTKs konsesjonsområdene for plantasjer

et areal på 1 310 km² som hovedsakelig skal brukes til produksjon av trevirke. På grunn av topografiske forhold, veier, vassdrag, etc. vil ikke hele arealet beplantes. Det er oppgitt at ca 60 prosent av arealet skal plantes til.¹⁷ Ved utgangen av 2011 hadde selskapet omdisponert 150 km² eller vel 20 prosent,¹⁸ og ytterlige 40 km² er planlagt avvirket og beplantet i 2012.¹⁹

Miljøkonsekvensutredningen for LPF/0032 gir få opplysninger om skogtilstanden i konsesjonsområdet annet enn at det er tropisk regnskog dominert av treslag i dipterocarpfamilien (*Mixed Dipterocarp Forest*)²⁰ og at skogen er blitt forringet av tidligere hogst. Miljøkonsekvensutredningen kartla likevel et stort antall sjeldne og fredede arter av flora og fauna i de områdene der skogen skal avvirket.²¹ Flere av artene er klassifisert som sårbare eller truet av organisasjonen *International Union for Conservation of Nature* (IUCN).²² Miljøkonsekvensutredningen for LPF/0032 opplyser at “the plantable area is to be cleared of the existing flora and along with them the habitats of the fauna,”²³ og konkluderer med at konverteringen av regnskogen vil ha store negative konsekvenser for plante- og dyreliv i konsesjonsområdet: “species diversity of the indigenous flora in the affected areas could never be replaced.”²⁴ Når det gjelder konsekvenser for biologisk mangfold, trekker rapporten to motstridende konklusjoner. På den ene side fastslår den at “in spite of their logged-over conditions, the forests are still rich in floral species and can play an important role in species conservation and environmental protection.”²⁵ På den annen side heter det at: “as the Project sites are under forests that had been logged, and thus already greatly disturbed, the issue of biological conservation of the existing environment is not crucial.” I denne sammenheng noterer rådet at det er allment akseptert at også skog hvor det har vært hogster tidligere, kan ha et rikt biologisk mangfold og vel fungerende økosystemtjenester og dermed ha stor økologisk verdi.²⁶

Konsesjonsområdet LPF/0032 er delt inn i fire ulike områder, hvorav to grenser til *The Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary* (C og D, se Figur 2 for beliggenhet).²⁷ Reservatet er det største verneområdet i Sarawak og er av myndighetene foreslått som et Unesco Verdensarvområde blant annet på grunn av sin betydning som habitat for orangutanger (*Pongo pygmeus*) og en rekke andre truede arter.²⁸ Miljøkonsekvensutredningen nevner nærheten til reservatet: “It is noteworthy that the Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary is found immediately south to the Areas A and D. This Totally Protected Area (TPA) is outside the Project Area and hence will not be affected by the Project Activities.”²⁹ En buffersone mellom konsesjonsområdet og parken skal sørge for at parken ikke vil bli påvirket. Det er ikke opplyst hvor bred buffersonen er.



Figur 2: Kartet viser grensene for WTKs hogst- og plantasjekonsesjoner overlatt med grensene for 'Heart of Borneo' og grenser for utbredelsen av orangutanger, 1989 og 2004.³⁰

Ifølge miljøkonsekvensutredningen som ble gjennomført i 2003, er det ikke orangutanger i konsesjonsområdet (den er ikke oppført på rapportens liste over fredede arter).³¹ Samtidig indikerer kart over utbredelsen av orangutanger at det så sent som i 2004 trolig fantes orangutanger i WTKs konsesjonsområde (område D i LPF/0032, se Figur 2).³² De samme kartene viser også at orangutanger har hatt sine leveområder i et stort område som overlapper med flere av WTKs konsesjoner i perioden 1989–2004. Hogst og konvertering av skog har bidratt til å ødelegge dyrenes eksistensgrunnlag og bestanden av orangutanger i disse områdene.

Rådet er kjent med at myndighetene i Sarawak planlegger å utvide nasjonalparken nordøstover og østover, fordi det antas at orangutangene har en utbredelse på utsiden av reservatet. Utvidelsen innebærer at den sørøstre delen av område C vil få en lengre grense til nasjonalparken.³³ Rådet noterer at miljøkonsekvensutredningen for LPF/0032 ikke eksplisitt tar opp risikoen for at det finnes orangutanger i konsesjonsområdet og at selskapet heller ikke synes å ha gjennomført grundige studier som tar sikte på å undersøke deres mulige eksistens.

Heller ikke for den andre plantasjekonsesjonen, LPF/0022, finnes det mye informasjon om skogtilstanden i konsesjonsområdet, annet enn at skogen er tropisk regnskog hvor det tidligere har vært gjennomført hogster. Men også i dette konsesjonsområde er det kartlagt et betydelig antall fredede arter,³⁴ hvorav åtte er oppført på IUCNs rødliste over truede arter.³⁵ Miljøkonsekvensutredningen opplyser at *“adverse impacts on soil and water factors are expected during logging, felling, log removal, burning and roading. Since site preparation involves clearing of the land, major adverse impacts are envisaged for flora and fauna factors, since their habitat will be destroyed.”*³⁶

WTKs egne miljøkonsekvensutredninger indikerer et betydelig artsmangfold i de to konsesjonsområdene. Studiene synes likevel ikke å være basert på grundige kartlegginger av flora og fauna, og det ser ikke ut til at det har vært gjennomført spesielle studier for å verifisere nærværet av for eksempel orangutanger i den delen av konsesjonsområdet som

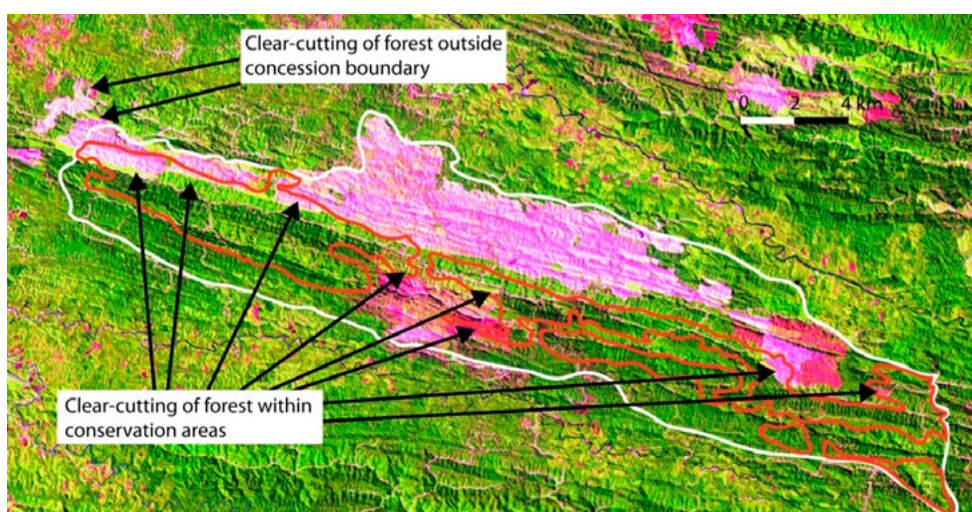
grenser til reservatet. Miljøkonsekvensutredningene konkluderer med at konverteringen av skog til plantasjoner vil føre til at 700 km² med tropisk skog vil bli ødelagt med irreversible konsekvenser for biologisk mangfold og habitater, herunder også habitater for truede arter.³⁷ Slike inngrep vil også resultere i en større fragmentering av regnskogen som vil kunne forsterke de negative konsekvensene for artsmangfoldet i konsesjonsområdet.

Antatt ulovlig hogst i LPF/0032

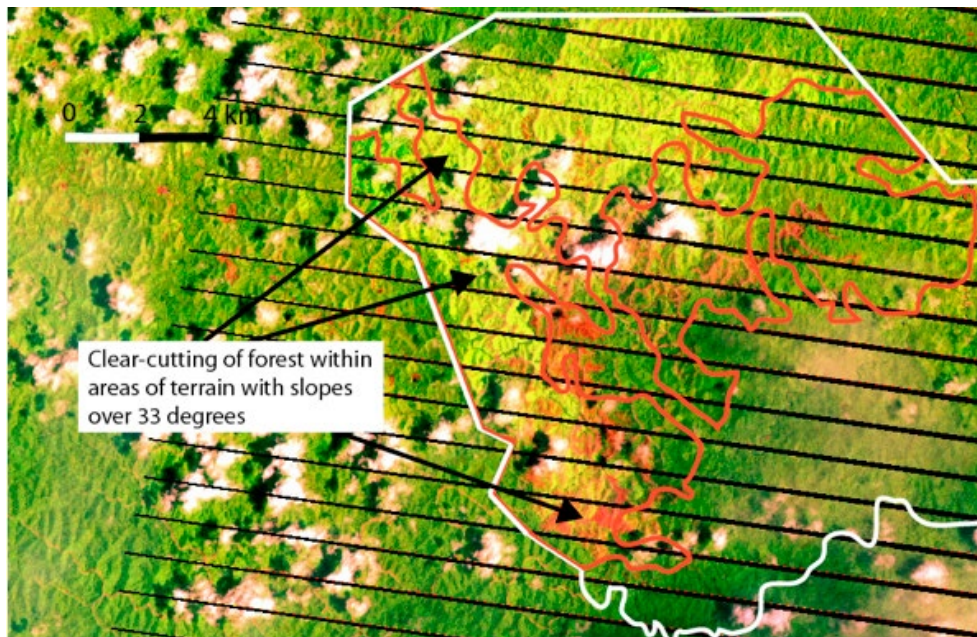
På tross av de alvorlige miljøskadene som beskrives, angir miljøkonsekvensutredningen få tiltak for å beskytte arter og deres habitater. Blant de tiltakene som nevnes, er bevaring av skog i bratt terreng (helning på mer enn 35 grader, såkalt klasse IV terreng) og i kantsoner langs vassdrag. Her skal skogsdrift unngås både av hensyn til dyreliv og for å unngå erosjon og jordskred : *“the natural vegetation in the proposed conservation areas (which usually coincide with the steeper areas)... shall be preserved”*.³⁸ Og videre *“clear felling will only be practised in areas with very gentle terrain”*.³⁹

Et satellittbilde fra juli 2009 viser hvilke hogstfelt i del A i LPF/0032 som nylig er blitt avvirket. En sammenlikning med kart over konsesjonsområdet som følger med miljøkonsekvensutredningen, viser at hogster er blitt gjennomført i områder med bratt terreng og i områder utenfor konsesjonsgrensen (se Figur 3), i strid med de avbøtende tiltakene som ble beskrevet i miljøkonsekvensutredningen.⁴⁰ Ettersom avbøtende tiltak i konsekvensvurderinger er bindende for selskapet, legger rådet til grunn at denne hogsten er ulovlig.⁴¹ Tiltakene er i samsvar med de krav som skogmyndighetene i Sarawak normalt fastsetter til skogsdrift.⁴²

Det totale arealet som selskapet har avvirket utenfor konsesjonsområdet nord i område A, er anslått til 2,8 km², mens avvirkningen i bratt terreng (som synes å ha foregått på 8 ulike steder) utgjør et område på rundt 7,3 km². Til sammen ser det ut til at WTK i dette konsesjonsområdet kan ha avvirket ca 10 km² ulovlig.



Figur 3: Landsat-satellittbilder som viser hogst utenfor konsesjonsområde og innenfor områder som ikke skal avvirkes i LPF/0032 Område A, juli 2009 (hvit linje er konsesjonsgrense og røde linjer omringer områder som ikke skal avvirkes. Rosa områder er områder hvor det nylig har vært gjennomført flatehogster).



Figur 4: Landsat-satellittilde som viser flatehogst i bratt terreng på mer enn 33 grader helning i LPF/0032 Område C, mars 2011 (hvit linje er konsesjonsgrensen, røde linjer omringer områder med bratt terreng, røde felt på bildet er områder hvor det nylig har vært flatehogst, mens lysegrønne felt er områder som er blitt avvirket tidligere. Sorte linjer skyldes satellittfeil).

Det er også avvirket store områder i bratt terreng i del C av konsesjonsområdet, som trolig skulle ha vært bevart (se Figur 4).⁴³ I del C er det samlede arealet der avvirkning synes å være ulovlig, anslått til rundt 30 km². Hogster var ikke påbegynt i del B (2009) og D (2011) av konsesjonsområdet (LPF/0032).

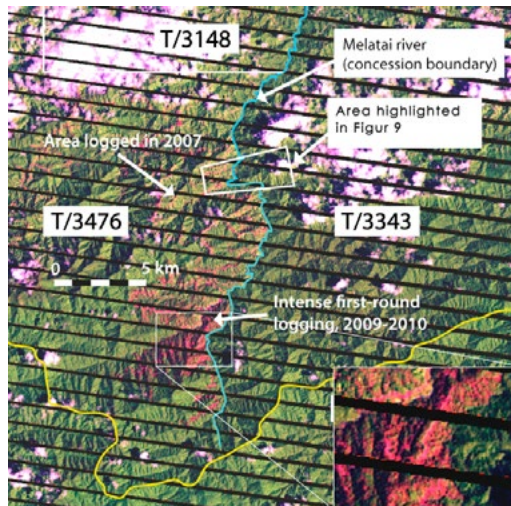
Ettersom selskapet ikke har svart rådet, har rådet basert sin vurdering på det kartmateriale som er vedlagt miljøkonsekvensutredningen for konsesjonsområdet LPF/0032. Det kan ikke utelukkes at konsesjonsgrensene er unøyaktige eller at grensene er justert i den endelige konsesjonen som selskapet har fått fra myndighetene. Miljøkonsekvensutredningen sier også at grensene for bratt terreng og kantsoner bør klargjøres gjennom undersøkelser på bakken.⁴⁴ Basert på den tilgjengelige informasjonen, synes WTK ikke å ha gjennomført de tiltakene som er beskrevet som avbøtingstiltak i miljøkonsekvensutredningen, som å unngå hogst i bratt terreng og i kantsoner langs vassdrag. Rådet antar at dette er i strid med myndighetens krav, og at det trolig har bidratt til å forsterke miljøskadene knyttet til konvertering av skog til plantasjer i LPF/0032.

4.2 KONSESJONSOMRÅDET T/3476

Konsesjonsområdet T/3476 ligger i nedbørfeltet til Melatai-elven og er en hogstkonsesjon der selskapet har tillatelse til å drive selektiv hogst. Melatai er en sideelv til Baleh-elven som renner ut i Rajang-elven (se Figur 2). Regnskogen i konsesjonsområdet synes ikke å ha vært avvirket tidligere, ettersom det ikke fremkommer noen skogsbilveier eller annen infrastruktur fra tidligere hogst på bildene. Selskaper i Sarawak er ikke pålagt å gjøre miljøkonsekvensutredninger av hogst i jomfruelig skog, og det finnes derfor lite informasjon om dette konsesjonsområdet.

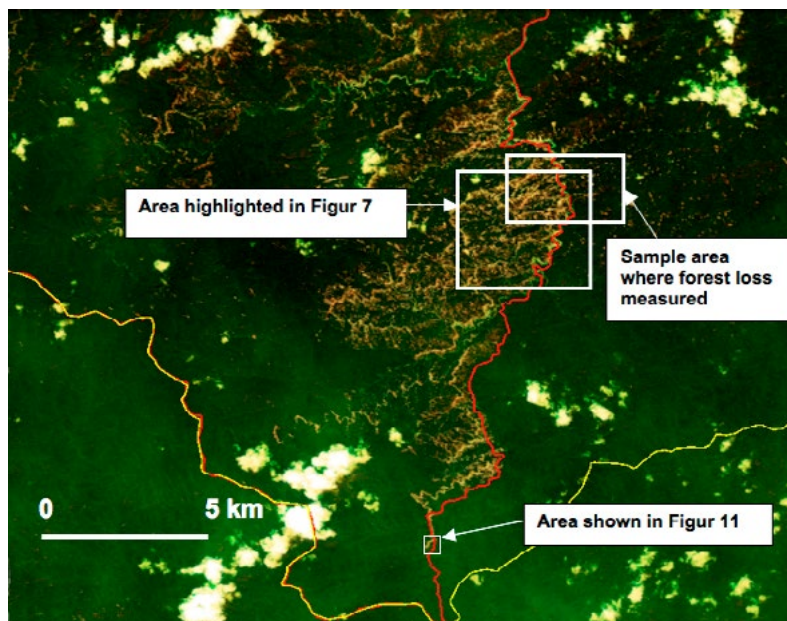
Miljøskader knyttet til hogst

Satellittbildene viser at WTK over en periode på flere år har gjennomført omfattende og intensive hogster i dette konsesjonsområdet. I 2009 og 2010 ble det gjennomført intensive hogster og veibygging i den sørøstre delen av konsesjonsområdet, i et område med bratt terreng nær grensen til Indonesia (se Figur 5). Områdene lenger nord ble avvirket rundt 2007.



Figur 5: Landsat-satellittbilde fra februar 2010 som viser intensiv hogst langs Melatai-elven i den sørlige delen av T/3476, med et nærbilde nederst til høyre (hogstområder er røde, gul linje indikerer grensen mot Indonesia, sorte linjer er satellittfeil).

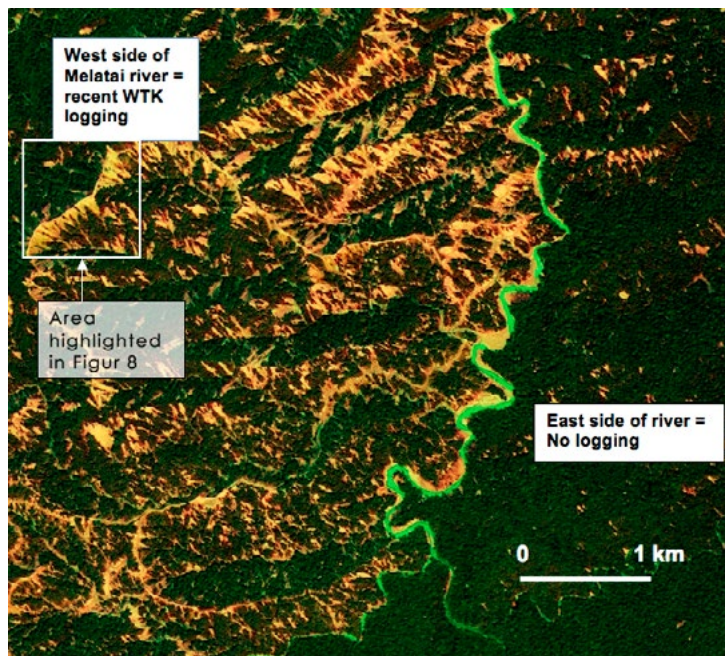
Figur 6 nedenfor viser et SPOT-satellittbilde over den sørlige delen av T/3476, mens Figur 7 er et nærbilde av et område langs Melatai-elven der WTK har gjennomført hogster.⁴⁵



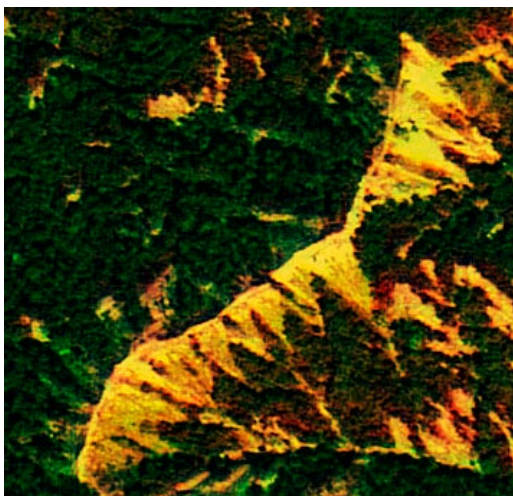
Figur 6: SPOT-satellittbilde over Øvre Melatai-nedbørfelt, 6. januar 2011. Den røde linjen indikerer den østre konsesjonsgrensen for T/3476 som følger Melatai-elven. Den gule linjen er grensen mot Indonesia.

Satellittbildene viser omfattende hogst i kantsoner langs vassdrag, i bratt terreng og langs skogsbilveier, som ser ut til å ha forårsaket eller bidratt til mange mindre og større jordskred i konsesjonsområdet, både langs elver og veier. Erosjon og ras i veiskråninger kan tydelig ses på bildene i Figur 7, Figur 8 og langs Melatai-elven i Figur 9.

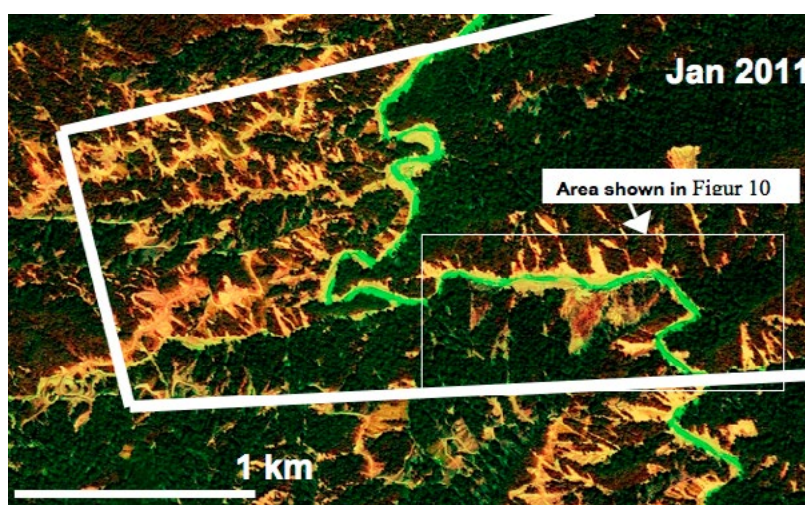
Store deler av den erosjonen som kan ses i Figur 7 og Figur 8, ser ut til å være forårsaket av jordras langs skogsbilveier. Basert på SPOT satellittbildet er det i et område på 275 hektar på hver side av Melatai-elven anslått hvor mye av skogen som er ødelagt som følge av veibygging og ras (se Figur 6 for beliggenhet). På den siden av elven der WTK har drevet skogsdrift, er mer enn en tredjedel (36 prosent) av jomfruelig tropisk regnskog blitt ødelagt, mens mindre enn 5 prosent av skogen er ødelagt av ras på den andre siden av elven hvor det ikke har vært hogster.



Figur 7: Nærbilde av et område langs Melatai-elven (SPOT satellittbilde 6. januar 2011).



Figur 8: Nærbilde av skogsbilvei i WTKs konsesjonsområde T/3476 (SPOT satellittbilde fra 6. januar 2011).



Figur 9: SPOT satellitt bilde fra 6. januar 2011 som viser jordras langs Melatai-elven i WTKs konsesjonsområde T/3476, se Figur 5 for beliggenhet. Melatai-elven er farget grønn. WTKs konsesjon ligger vest for elven.

Figur 9 viser blant annet et stort jordskred i T/3476 som dekker et 0,1 km² stort område, 500 m langs elvebredden på vestsiden av Melatai-elven (innenfor det hvite rektangelet og på nærbildet i Figur 10). Fra satellittbilder å dømme ser det ut til at hogsten i dette området ble avsluttet i 2007. Hogst vil imidlertid redusere vegetasjonens evne til å binde jordsmonnet, noe som kan redusere stabiliteten i bratte skråninger i mange år etter at avvirkning har funnet sted.⁴⁶ I det området hvor det store jordskredet er synlig, synes terrenget å ha en helning på 36 grader.⁴⁷



Figur 10: Nærbilde av et stort rasområde på sørsiden av elven

Antatt ulovlig hogst

Rådet er ikke kjent med hvilke konkrete krav WTK må forholde seg til, ettersom rådet ikke har hatt tilgang til konsesjonsvilkår, skogsbruksplaner eller andre nødvendige tillatelser. Rådet er imidlertid blitt informert om at kravene stort sett følger et standardformat blant annet når det gjelder hogst i bratt terreng, i kantsoner langs vassdrag og i buffersoner langs veier.⁴⁸ Det innebærer som tidligere nevnt, at hogst og veibygging i terreng på mer enn 35 graders helning (klasse IV terreng) ikke er tillatt og at hogster i et belte på 20 m langs vassdrag skal unngås. Når det gjelder veibygging skal disse legges slik at erosjon

og tilførsel av sedimenter til vassdrag minimeres. Videre er det satt grenser for bufferzoner langs veier som innebærer at den totale bredden på hogstkorridoren for hovedveier ikke skal være bredere enn totalt 60 m, for sekundære veier 50 m og for samleveier 40 m. Det er derfor sannsynlig at flatehogst i en avstand på mer enn 20-30 m på hver side av skogsbilveien er ulovlig.⁴⁹

Satellittbildene fra ulike områder av WTKs konsesjonsområde T/3476 viser at selskapet har gjennomført hogst helt ned til elvebredden og det som synes å være klasse IV terreng. Når det gjelder veibygging synes hogstkorridoren langs veien systematisk å være større enn det som er tillatt. Et eksempel er vist i Figur 11, der bredden på hogstkorridoren i et punkt er målt til 123 meter, noe som ikke er uvanlig langs denne veien.



Figur 11: Google Earth Pro bilde fra januar 2011 som viser en skogsbilvei konsesjonsområdet T/3476 (se Figur 6 for beliggenhet).

Basert på den informasjonen som rådet har om krav til skogsdrift i Sarawak, synes WTKs praksis i T/3476 å være i strid med de kravene som er fastsatt for å redusere miljøskader knyttet til hogst. Rådet finner at selskapets atferd i dette konsesjonsområdet bærer preg av å være systematisk, og den ser ut til å ha forårsaket omfattende skade på skogen som vil kunne ha langvarige negative virkninger på fornyelse av skogen, artsmangfold og økosystemtjenester.

Jord- og tømmereskred i Melatai-nedbørfeltet i oktober 2010 (The logjam)

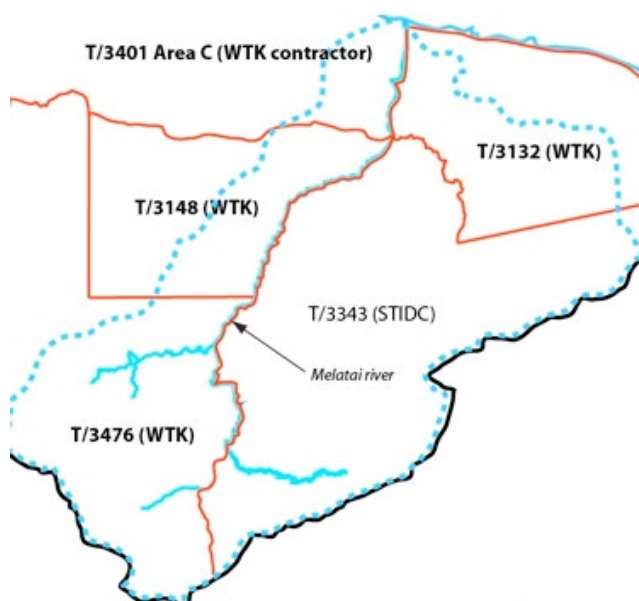
I oktober 2010 ble Rajang-elven, Malaysias lengste elv, fylt med 300 000 m³ tømmer og hogstavfall i en lengde på 50 km (se Figur 12). Hendelsen (*the logjam*) ble av *Sarawak Land Development Minister* James Masing betegnet som en økologisk katastrofe,⁴⁵⁰ og to mennesker skal ha omkommet og en savnet på grunn av hendelsen.⁵¹ Chief Minister Abdul Taib Mahmud lovet umiddelbart å etterforske saken. Flere myndigheter deltok i undersøkelsen, blant annet The Sarawak Forest Corporation (SFC) og *the Natural Resources and Environment Board* (NREB).⁵² Ifølge presseoppslag var den foreløpige konklusjonen at plutselig og unormalt mye regn hadde forårsaket flere jordskred i Melatai-nedbørfeltet slik at store jordmasser og hogstavfall ble skylt ned i Melatai elven som til slutt nådde Rajang-elven.⁵³ Hogst skal ifølge SFC ikke ha forårsaket denne hendelsen.⁵⁴ Etter det rådet kjenner til, er den endelige rapporten fra etterforskningen ikke offentliggjort.



Figur 12: "The logjam" i Rajang-elven i Sarawak i oktober 2010.⁵⁵

Mange politikere, frivillige organisasjoner og andre i Sarawak har stilt seg tvilende til SFCs konklusjon og hevdet at omfattende skogsdrift og ulovlig hogst var den viktigste årsaken til skredene. Blant annet uttalte *Sarawak Land Development Minister* James Masing⁵⁶ og en tidligere direktør i SFC⁵⁷ at skredene ble forårsaket av intensiv og ukontrollert hogst.

Myndighetene har bekreftet at skredene hadde sitt utspring i Melatai-nedbørfeltet. Det er fem hogstkonsesjoner i Melatai-nedbørfeltet, og WTK er konsesjonsinnehaver i fire og kontraktør i den femte (se Figur 13).⁵⁸ Analyser av Landsat-bilder tilbake til 2005 viser at det eneste området hvor det har vært gjennomført vesentlige hogster de siste fem årene, er i den østlige delen av WTKs konsesjon T/3476 (se Figur 5). Tilgjengelig informasjon indikerer at WTK i T/3476 har drevet hogst i kantsoner langs vassdrag, i bratt terreng og langs veier som ser ut til å ha bidratt til betydelig erosjon og jordras i dette konsesjonsområdet. Etter rådets oppfatning kan man derfor ikke se bort fra at WTKs skogsdrift har bidratt til *the logjam*.



Figur 13: Kart over hogstkonsesjoner i Melatai-nedbørfeltet. WTK er konsesjonsinnehaver i T/3148, T/3132, T/3476 og kontraktør i område C i T/3401. The Sarawak Timber Industry Development Corporation (STIDC) er konsesjonsinnehaver i T/3343

4.3 ANDRE GANGS HOGST UTEN MILJØKONSEKVENSTREDDNING

I henhold til *the Natural Resources and Environment (Prescribed Activities) (Amendment) Order, 1997, First Schedule, Article 2 (i)*, skal selskaper ha fått godkjent en miljøkonsekvensutredning av *the Natural Resources and Environment Board (NREB)* før andre gangs hogst startes opp. Dette gjelder områder som er større enn 5 km². Miljøkonsekvensutredninger må også gjennomføres når skog skal konverteres til plantasjer. Disse kravene ble innført i 2005.

Etter det rådet kjenner til, har WTK fått godkjent miljøkonsekvensutredninger for andre gangs hogster i T/3148 og for enkelte hogstområder i T/3081 og T/3132. For T/3148 ble miljøkonsekvensutredning godkjent i 2009, mer enn åtte år etter at andre gangs hogst var påbegynt.⁵⁹ Informasjon i konsekvensvurderinger for tilgrensende konsesjoner tyder på at WTK har gjennomført andre gangs hogst i flere av sine konsesjonsområder - T/3080, T/3081, T/3064 og T/3132⁶⁰ uten at miljøkonsekvensutredninger synes å være gjennomført, ettersom de ikke er tilgjengelig hos NREB. Det kan ikke utelukkes at selskapet har fått dispensasjon fra kravet om miljøkonsekvensutredninger, selv om NREB har informert rådet om at det ikke er tillatt å gi slike unntak.⁶¹

5 Informasjon fra selskapet

5.1 RÅDETS KONTAKT MED SELSKAPET

Rådet skrev til WTK den 9. desember 2010, der selskapet blant annet ble anmodet om informasjon og dokumenter knyttet til skogsdriften og selskapets tiltak for et bærekraftig skogbruk. Selskapet ble kontaktet på nytt den 25. januar 2011, men har ikke svart på henvendelsen.

WTK fikk tilsendt rådets utkast til tilrådningsrapport den 24. februar 2012. Selskapet er blitt kontaktet flere ganger etter dette både per telefon og e-post, senest den 10. april 2012. WTK har ikke svart rådet.

5.2 WTKS POSISJON

WTK gir få opplysninger om sin skogsdrift. I årsrapporten for 2010 skriver selskapet: *“The WTK Group is committed to adopt and implement sound forest management practices to ensure forestry is economically, environmentally and socially sustainable. With strict adherence to the prescriptions of forest management plan in every concession area, the Group abides by the rules and regulations pertaining to cutting cycles, yield, annual allowable coupes, cutting rules, logging blocks, inoperable forest, obligatory species, merchantable tree sizes, enumeration and log measurement.”*⁶²

Selskapet opplyser videre at det følger alle spesifikasjonene for veibygging, og at det gjennomfører miljøkonsekvensutredninger for å sikre at skogsdriften medfører minimale miljøskader. WTK fremhever også sitt arbeide med å sertifisere skogsdriften i henhold til malaysiske krav for et bærekraftig skogbruk, *the Malaysian Timber Certification System (MTCS)*. Selskapet har hittil investert vel NOK 21 millioner (RM 12 millioner) i dette arbeidet. Så langt har ingen enhet blitt sertifisert.

I årsrapporten for 2009 skriver selskapet at det også arbeider for å bli sertifisert i henhold til en standard for skogplantasjer som MTCS utga i 2009.⁶³ Dette er ikke beskrevet nærmere og heller ikke omtalt i årsrapportene for 2010 eller 2011.

6 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at WTK gjennom sin skogsdrift er ansvarlig for alvorlig miljøskade etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd. Rådet har i denne saken lagt vekt på miljøskader knyttet til konverteringen av tropisk skog til plantasjer, miljøskader knyttet til hogst, og at selskapets virksomhet ser ut til å bryte med vanlige konsesjonsbetingelser og dermed kan antas å være ulovlig. Ulovlig hogst forsterker miljøskader knyttet til skogsdrift og kan i seg selv være et grunnlag for utelukkelse under kriteriet for alvorlig miljøskade.

I sin vurdering har rådet lagt vekt på omfanget av skaden og i hvilken grad den medfører langvarige eller irreversible virkninger, om miljøskadene er et brudd på nasjonale krav og internasjonale normer, og hva selskapet har gjort for å redusere skadevirkningene.

Som beskrevet i avsnitt 2.1, overlapper alle WTKs konsesjoner med unntak av en, med *The Heart of Borneo* og *the Sundaland biodiversity hotspot*. Dette er områder med særlig viktige biologiske verdier, som er truet av avskoging og skogforringelse.⁶⁴ WTK har konsesjon for å etablere plantasjer i et område på til sammen 1 300 km², hvorav vel halvparten skal beplantes. Etter rådets oppfatning kan det ikke være tvil om at fjerning av mer enn 700 km² med tropisk regnskog i et slikt område som er en av jordas mest artsrike regioner, vil føre til alvorlige og irreversible skader på biodiversitet, habitater og de økosystemtjenestene som regnskogen leverer. Det er også sannsynlig at dette vil påvirke de gjenværende 600 km² med skog som ikke skal beplantes, på grunn av økt fragmentering av skog og habitater. Rådet legger vekt på at de områdene som WTK skal konvertere til plantasjer, er leveområder for et stort antall arter som er totalfredet i Sarawak, hvorav flere også står på IUCNs rødliste over truede arter. Alle disse artene har opplevd sterk nedgang i bestanden fordi deres habitater fjernes på grunn av hogst og at skog omdisponeres til plantasjer. Når disse reduseres ytterligere i det omfanget det her er snakk om, øker risikoen for at sjeldne og stedegne arter vil dø ut. De miljøskadene som konverteringen av skogen i WTKs konsesjonsområder fører til, er kjent for WTK, ettersom selskapets egne miljøkonsekvensutredninger peker på at tap av biologisk mangfold og ødeleggelse av habitater vil være uunngåelig. 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. WTKs konvertering av tropisk regnskog til plantasjer står i sterk motsetning til de internasjonale initiativene for å hindre avskoging.

Rådet legger også vekt på miljøskadene knyttet til hogst. Fordi det finnes lite informasjon, har rådet bare undersøkt et konsesjonsområde som ligger i Melatai-nedbørfeltet, som også er opprinnelsen til ett eller flere jord- og tømmerkred (*the logjam*) som gjorde store skader i og langs Rajang-elven. Dette området synes å være jomfruelig tropisk

regnskog som ikke har vært avvirket før WTK begynte intensiv hogst i konsesjonsområdet i perioden 2006-2010. Skogsdriften ser ut til å ha ført til stor erosjon og mange ras langs skogsbilveier, vassdrag og i bratt terreng med betydelige skadevirkninger på omkringliggende skog, vassdrag og plante- og dyreliv, som vil kunne ha langvarige virkninger på økosystemet i dette konsesjonsområdet. Etter rådets oppfatning kan man ikke se bort fra at denne hogstpraksisen har bidratt til *the logjam*. Rådet konkluderer derfor med at WTKs skogsdrift synes å føre til omfattende og irreversibel miljøskade.

Basert på den informasjonen som rådet har hatt tilgang til, synes WTKs skogsdrift på flere punkter å være i strid med myndighetenes krav. Det gjelder både i plantasjekonsesjonen og i hogstkonsesjonen som rådet har undersøkt. Undersøkelsen har vært begrenset til tre områder i to av WTKs konsesjonsområder. I disse områdene ser det ut til at WTK har avvirket skog utenfor konsesjonsområdet, i buffersoner langs vassdrag og veier og i bratt terreng, noe som normalt ikke er tillatt i Sarawak. Dette er områder som myndighetene mener skal settes til side av hensyn til habitater og for å redusere forurensning av vassdrag, erosjon og jordras. I et av konsesjonsområdene har rådet anslått at arealet som omfattes av den antatt ulovlige hogsten, utgjør ca 40 km². WTK synes også å ha satt i gang andre gangs hogster uten godkjente miljøkonsekvensutredninger slik loven krever. Rådets kunnskap er i noen grad begrenset fordi informasjonen om krav og kartmateriale i liten grad har vært tilgjengelig. Det er mulig at selskapet er blitt unntatt fra regler og at konsesjonsgrenser er blitt endret. Rådet har anmodet WTK om informasjon, men selskapet har ikke svart på rådets henvendelser. Rådet legger derfor til grunn at den tilgjengelige informasjonen og finner det sannsynlig at WTKs hogstpraksis bryter med myndighetenes krav. Rådet legger vekt på at den samme praksisen går igjen i alle de undersøkte områdene, og at den antatt ulovlige hogsten ser ut til å ha ført til betydelige miljøskader, spesielt i hogstkonsesjonen som rådet har undersøkt. I tillegg mener rådet at ulovlig hogst i seg selv er uakseptabelt og et brudd på internasjonale normer.⁶⁵

Rådet har vurdert hva WTK har gjort for å hindre eller redusere miljøskaden. Selskapet hevder at det er opptatt av å drive et bærekraftig skogbruk i samsvar med lover og regler, men opplyser ikke hva dette konkret innebærer. En stor del av WTKs skogsdrift er rettet mot å konvertere skog til plantasjoner. I forbindelse med slik virksomhet er det nå blitt mer vanlig at selskaper kartlegger, bevarer og forvalter områder innenfor konsesjonsområdet som har spesielt store økologiske verdier, såkalt High Conservation Value Forest. Rådet legger vekt på at WTK verken synes å praktisere dette eller gjennomfører andre tiltak for å avbøte miljøskader knyttet til konvertering av skog. Det samme gjelder for selskapets hogstpraksis, hvor selskapet i liten grad synes å ha innført tiltak som kan redusere skadevirkninger knyttet til blant annet hogst eller veibygging, noe som etter rådets syn forsterker miljøskadene. Rådets vurdering er at WTK gjør lite for å redusere miljøskader knyttet til sin skogsdrift.

Til slutt har rådet vurdert den framtidige risikoen for miljøskade. WTKs konsesjoner er alle aktive. Hogstkonsesjonene utløper i 2020, men kan bli forlenget. Plantasjekonsesjonen gjelder frem til 2060. Dette betyr at WTK trolig vil fortsett å avvirke tømmer og konvertere skog til plantasjoner i mange år fremover. Ingenting tilsier at selskapet vil slutte med skogsdrift eller endre skogsdriften vesentlig i den nærmeste framtid.

Tilbakeholdelsen av informasjon fra selskapet styrker vurderingen av at praksisen vil fortsette.

7 Tilrådning

Etikkrådet tilrår å utelukke det malaysiske selskapet WTK Holdings Berhad 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.)

Gro Nystuen
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- Heretter omtalt som de etiske retningslinjene, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- I tidligere tilrådninger har rådet utdypet og spesifisert kriteriene for *alvorlig miljøskade*. Se for eksempel tilrådninger for Freeport McMoRan og Samling Global på www.etikkradet.no.
- Financing the Heart of Borneo: *A Partnership Approach to Economic Sustainability*, October 2010, http://assets.panda.org/downloads/sustainable_financing_hob.pdf
- Conservation International, http://www.conservation.org/where/priority_areas/hotspots/asia-pacific/Sundaland/Pages/default.aspx
- Begrepet ble lansert av biologen Norman Myers i 1988. Informasjon om *Biodiversity Hotspots* finnes på hjemmesiden til Conservation International, http://www.conservation.org/WHERE/PRIORITY_AREAS/HOTSPOTS/Pages/hotspots_main.aspx
- FAO 2011: *State of the World's Forests*. Sammenlikning av årlig avskoging fordelt på land 2000-2010. I 2005-2010 var årlig avskogingsrate i Brasil og Indonesia 0,5 prosent, mens den i Sarawak var 2 prosent.
- 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>
- Etikkrådet sendte brev til WTK den 9. desember 2010, og henvendte seg på nytt til selskapet per epost den 25. januar 2011.
- SPOT-bildet har en oppløsning på 2,5 m og er fra 6. januar 2011.
- WTK Group, <http://www.wtkholdings.com/index.html>
- Sarawak Timber Industry Development Corporation* er et skogselskap som er eid av myndighetene i Sarawak, <http://www.sarawaktimber.org.my/>
- WTKs datterselskap Piramid Intan Sdn Bhd har kontrakt med STIDC for hogst i område A i konsesjonsområde T/3401 til STIDC. Konsesjonen dekker et areal på 91 882 hektar (ca 919 km²).
- I en rapport om skogselskaper i Sarawak oppgis det at WTK hogstkonsesjoner er på til sammen 320 000 hektar (3 200 km²), se Feah, D. 2011: *Development of Global Timber Tycoons in Sarawak, East Malaysia: History and Company Profiles*. The Bruno Manser Funds, http://stop-timber-corruption.org/resources/bmf_report_sarawak_timber_tycoons.pdf
- En hektar er 0,01 km².
- Børsmeldinger fra selskapet: <http://announcements.bursamalaysia.com/EDMS%5Cannweb.nsf/LsvAllByID/482568AD00295D07482573A70031FDE4?OpenDocument> og <http://announcements.bursamalaysia.com/EDMS/.../Notes-2Q2002.doc> og [http://announcements.bursamalaysia.com/EDMS/subweb.nsf/7f04516f8098680348256c6f0017a6bf/89521c3731a5ee6648256e8600139bbe/\\$FILE/WTK-AnnualAuditedAccounts.pdf](http://announcements.bursamalaysia.com/EDMS/subweb.nsf/7f04516f8098680348256c6f0017a6bf/89521c3731a5ee6648256e8600139bbe/$FILE/WTK-AnnualAuditedAccounts.pdf) og http://www.bursamalaysia.com/website/bm/listed_companies/company_announcements/announcements/archives.jsp
- Informasjon om konsesjonsgrenser er hentet fra WTKs miljøkonsekvensutredninger og fra en presentasjon som *Sarawak Forest Department* holdt i oktober 2010. Eksakte grenser for T/3402 område C og T/3476 er usikre (prikkede røde linjer). STIDC eier konsesjonen T/3401, men WTKs datterselskap Piramid Intan Sdn Bhd utfører hogsten.

- 17 Ecosol Consultancy Sdn Bhd 2004: *Environmental Impact Assessment for Oya-Kanowit-Katibas Forest Plantation under License for Planted Forest No. LPF/0032*, and Plantacia Sdn Bhd 2003: *Environmental Impact Assessment Report for Tree Planting Project at Bukit Raya Area (LPF/0022)*. Ifølge EIAen utgjør arealet som skal plantes til (definert som "plantable") 718 km² eller 55 prosent av konsesjonsområdet (1310 km²). Ytterligere 52,4 km² skal settes av til palmeoljeplantasjer.
- 18 WTK *Annual Report 2011*. Dette inkluderer 65 km² skogplantasjer og vel 85 km² palmeoljeplantasjer.
- 19 Se fotnote 18.
- 20 Dipterocarpaceae er en stor familie med hovedsakelig eviggrønne løvtrær som er dominerende i regnskogen i Malaysia. Trærne kan bli svært gamle og når normalt en høyde på 40-70 m. Mange av artene har stor økonomisk verdi som tømmer, men blir også brukt til produksjon av eteriske oljer, balsam og kryssfinér.
- 21 I Sarawak definerer *the Wildlife Protection Ordinance* hvilke arter som er fredet. Miljøkonsekvensutredningen identifiserte 19 fredede faunaarter, hvor av 6 er totalfredet i henhold til denne loven. Fem av disse igjen er på IUCNs rødliste over truede arter, se nedenfor.
- 22 IUCNs rødliste over truede arter klassifiserer arter som har en høy risiko for å bli utryddet globalt. Miljøkonsekvensutredningen for LPF/0032 identifiserte blant annet følgende arter: Bornean Gibbon (*Hylobates muelleri*), Box-tortoise (*Geochelone emys*), Giant Squirrel (*Ratufa affinis*), White-fronted Langur (*Presbytis frontata*) og Sun Bear (*Helarctos malayanus*). De to førstnevnte er av IUCN klassifisert som sterkt truet, den neste som sårbar, og de to sistnevnte som nær truet. Sterkt truede arter har en svært høy utrydningsrisiko, sårbare arter har en høy risiko, og nær truede arter har en risiko for at de vil gå over i kategorien sårbar eller sterkt truet i nær framtid, se <http://www.iucnredlist.org/>
- 23 Ecosol Consultancy Sdn Bhd 2004: *Environmental Impact Assessment for Oya-Kanowit-Katibas Forest Plantation under License for Planted Forest No.LPF/0032*, s. C4-5.
- 24 Se fotnote 23, s. C4-26.
- 25 Se fotnote 23, s. C3-17.
- 26 Se for eksempel Berry et.al. 2010: The high value of logged tropical forests: lessons from northern Borneo in *Biodiversity Conservation* (2010) 19:985–997, DOI 10.1007/s10531-010-9779-z
- 27 The Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary er et IUCN kategori IV verneområde som forvaltes med sikte på å verne spesielle arter og deres habitater.
- 28 <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/1988/>
- 29 Se fotnote 23 s. C3-22.
- 30 Utbredelse av Orangutanger fra WWF Germany 2005: *Borneo: Treasure Island at Risk – Maps on Status of Forests, Wildlife and related Threats on the Island of Borneo*, <http://www.worldwildlife.org/what/wherewework/borneo/WWFBinaryitem7590.pdf>; *Heart of Borneo* grenser fra WWF Kalimantan Landcover map 2010 som rådet har motatt fra WWF.
- 31 Orangutang (*Pongo pygmeus*) er en sterkt truet art på IUCNs rødliste over truede arter.
- 32 Se fotnote 30.
- 33 Wildlife Conservation Society: *Orangutan Nest Count Surveys at the Proposed Extension Areas of Lanjak-Entimau Wildlife Sanctuary. Interim Report submitted by the Wildlife Conservation Society (WCS)-Malaysia Program to the US Fish and Wildlife Service (USFWS) on 15th October 2011.*
- 34 Plantacia Sdn Bhd 2003: *Environmental Impact Assessment Report for Tree Planting Project at Bukit Raya Area (LPF/0022)*. EIAen listet opp 12 totalfredede og 20 fredede fauna arter i henhold til the Sarawak Wildlife Protection Ordinance 1998, First Schedule, part 1. Dette inkluderer bernesisk gibbon (*Hylobates muelleri*), Pangolin (*Manis javanica*), Western Tarsier (*Tarsius bancanus*), Giant squirrel (*Ratufa affinis*) og mange arter av nesehornfugler (hornbills).
- 35 Se fotnote 22. Bernesisk gibbon og Pangolin er klassifisert som sterkt truet, Western Tarsier og Tufted Ground Squirrel er sårbare, Giant Squirrel, Rhinoceros Hornbill, Helmeted Hornbill og Crested Fireback Pheasant er nær truede arter ifølge IUCN.
- 36 Se fotnote 34, s. 57.
- 37 Miljøkonsekvensutredningen anslo arealet som kunne tilplantes til 71,76 km².
- 38 Ecosol Consultancy Sdn Bhd 2004: *Environmental Impact Assessment for Oya-Kanowit-Katibas Forest Plantation License for Planted Forest No.LPF/0032*, s. C5-9.
- 39 Se fotnote 38, s. C2-19.
- 40 Miljøkonsekvensutredningen for LPF/0032 inneholder kart som viser grensen for de 4 separate områdene (A-D) i konsesjonen. For hvert av disse områdene viser kartene hvor hogst er tillatt og hvilke områder som skal bevares.
- 41 Bekrefet i møtet mellom Etikkrådets sekretariat og *the Sarawak Forest Department, NREB, the Forestry Corporation* og andre myndighetsorganer i Kuching, Sarawak 17. oktober 2011.
- 42 Se Etikkrådets tilrådning om utelukkelse av Samling for en oversikt over krav til skogsdrift.
- 43 Miljøkonsekvensutredningen for dette konsesjonsområdet definerer bratt terreng som terreng med helning større enn 33 grader, mens myndighetene i Sarawak ser ut til å bruke 35 grader i andre konsesjonsområder.

- 44 Se fotnote 38, s. C3-7.
- 45 SPOT-bildet har en oppløsning på 2,5 m og er fra 6. januar 2011.
- 46 Sidle et al. 2006: Erosion processes in steep terrain – Truths, myths and uncertainties related to forest management in Southeast Asia; in *Forest Ecology and Management* 224 (2006) 199-225. Ifølge forfatterne kan hogst og påfølgende regenerering av sekundærskog redusere rotstyrke i opptil 20 år etter første hogst.
- 47 Estimert basert på høyde over havet angitt i Google Earth Pro.
- 48 Bekreftet i møtet mellom Etikkrådets sekretariat og *the Sarawak Forest Department, NREB, the Forestry Corporation* og andre myndighetsorganer i Kuching, Sarawak 17. oktober 2011.
- 49 Se Etikkrådets tilråkning om utelukkelse av Samling Global for nærmere redegjørelse av krav til skogsdrift i Sarawak, www.etikkradet.no
- 50 The Malaysian Insider, 8 October 2010: *State minister says Rajang logjam an ecological disaster*, <http://www.themalayinsider.com/mobile/malaysia/article/state-minister-says-rajang-logjam-an-ecological-disaster/>
- 51 Borneo Post, October 9, 2010: *One missing in river; two buried in mud*, <http://www.theborneopost.com/2010/10/09/one-missing-in-river-two-buried-in-mud/>
- 52 Borneo Post, October 11, 2010: *CM: We will probe cause of logjam*, <http://www.theborneopost.com/2010/10/11/cm-we-will-probe-cause-of-logjam/>
- 53 The Borneo Post, 9 November 2010: *Logjam triggered by various factors*, <http://www.theborneopost.com/2010/11/09/%E2%80%98logjam-triggered-by-various-factors%E2%80%99/>
- 54 Borneo Post, 21 Oct 2010: *Massive debris not due to logging activities – Len*, <http://www.theborneopost.com/2010/10/21/massive-debris-not-due-to-logging-activities-%E2%80%93-len/>
- 55 Sarawak Indigenous Community News, 8 October 2010: *Rajang a river of logs!* <http://sarawaknews.wordpress.com/2010/10/08/kapit-a-river-of-logs/>; image copyright yadiputra9 photography.
- 56 New Straits Times, 14 October 2010: *Sarawak area a 'war zone' owing to excessive logging*, http://www.nib.com.my/archives/text/view/54673262?pos=1&hide_header=1&resultset=nstpec%3Awww/cross-search/search.php%3A_1340086914%3Aresultset
- 57 Suara Sarawak 15 March 2011: *Ex-forestry director was lying about logjam, says colleague*, <http://www.barubian.net/2011/03/ex-forestry-director-was-lying-about.html>
- 58 I en presentasjon gitt av *the Sarawak Forest Corporation* om *the logjam* i oktober 2010 fremgikk numrene på konsesjonsområdene i Melatai-nedbørfeltet.
- 59 Ecosol Consultancy Sdn Bhd, *Environmental Impact Assessment for the Re-entry Timber Harvesting of Hill Forest within the Entuloh-Melatai FMU under Timber License No. T/3148*, October 2009.
- 60 Ecosol Consultancy Sdn Bhd, *Environmental Impact Assessment for the Re-entry Hill Logging under Timber License No. T/3433*, October 2009, s. C2-17 (kart der det fremgår at T/3080, T/3081, T/3064 er andre gangs hogst); EIA for T/3148 (se fotnote 59), s C2-17 (kart der det fremgår at T/3132 er som andre gangs hogst).
- 61 Bekreftet i møtet mellom Etikkrådets sekretariat og *the Sarawak Forest Department, NREB, the Forestry Corporation* og andre myndighetsorganer i Kuching, Sarawak 17. oktober 2011.
- 62 *WTK Annual Report 2011*, <http://www.wtkholdings.com/report.html>.
- 63 *WTK Annual Report 2009*, <http://www.wtkholdings.com/report.html>.
- 64 *The World's 10 Most Threatened Forest Hotspots*, <http://www.conservation.org/newsroom/pressreleases/Pages/The-Worlds-10-Most-Threatened-Forest-Hotspots.aspx>.
- 65 En rekke internasjonale initiativer er tatt for å bekjempe ulovlig hogst i Asia og andre steder, med støtte av EU, Verdensbanken og nasjonalstater. Dette inkluderer blant annet *the EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)* og regionale FLEG prosesser som støttes av Verdensbanken og *the Asia Forests Partnership (AFP)*, samt en rekke nasjonale initiativer rettet mot å stanse handelen med ulovlig tømmer og treprodukter. Malaysia er partner både til EU FLEGT og AFP. Se for eksempel <http://www.euflegt.efi.int/portal/> and <http://www.asiaforests.org/>.

Til Finansdepartementet

27. juni 2012

Tilråkning om utelukkelse av AngloGold Ashanti Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	90
2 Innledning	92
2.1 Hva Etikkrådet har tatt stilling til	92
2.1.1 Alvorlig miljøskade	92
2.1.2 Grove eller systematiske krenkelser av menneskerettigheter	93
2.2 Kilder	94
3 Bakgrunn	95
3.1 Om AngloGold Ashanti Ltd.	95
3.2 Gruvedriften i Obuasi	95
3.3 Gruvedriften i Iduapriem	97
4 Hovedproblemstillinger og Etikkrådets funn.	98
4.1 Miljøvurderinger	98
4.1.1 Alvorlige miljøhendelser	98
4.1.2 Arsenforurensning i Obuasi	99
4.1.3 Arsenforurensning i Nyamelva	100
4.1.4 Arsenforurensning i Kwabrafoelva	101
4.1.5 Kort omtale av annen forurensning	102
4.2 Menneskerettighetsvurderinger	102
4.2.1 Helseplager blant lokalbefolkningen	102
4.2.2 Redusert tilgang til rent vann, fisk og jordbruksprodukter	103
4.2.3 Tvangsflytting av lokalbefolkning i Obuasi og Iduapriem på 1990- og 2000-tallet	103
4.2.4 AGAs forhold til lokalsamfunnene	105
4.2.5 Lokalbefolkningens oppfatning av AGA i dag	106

5 Informasjon fra selskapet	107
5.1 Internasjonale initiativ og samarbeid	107
5.2 AGAs miljøsystem og -standarder	107
5.2.1 AGAs egne standarder	107
5.2.2 ISO 14001 standard for miljøstyringssystem	108
5.2.3 Standarden for cyanidforvaltning	108
5.3 AGAs systemer og standarder for sosiale forhold	108
5.3.1 AGAs egne standarder	109
5.4 Rådets kontakt med AGA	110
6 Etikkrådets vurdering.	111
6.1 Alvorlig miljøskade	111
6.2 Grove eller systematiske menneskerettighetskrenkelser	112
7 Tilrådning.	113

1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke det sørafrikanske selskapet AngloGold Ashanti Ltd. (AGA) fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin gruvevirksomhet i Ghana er ansvarlig for alvorlig miljøskade og medvirker til grove og systematiske krenkelser av menneskerettigheter. Tilrådommen fokuserer på selskapets to gruveoperasjoner i Ghana (Obuasi og Iduapriem). Per 31. desember 2011 hadde SPU aksjer i selskapet med en markedsverdi på NOK 1 344 millioner, tilsvarende 1,37 prosent av aksjene i selskapet.

Både Obuasi og Iduapriem er heleid av selskapet. AngloGold Ashanti ble etablert i 2004 ved at AngloGold (AG) og Ashanti Goldfields Company (AGC) ble slått sammen, og AGCs drift ved Obuasi og Iduapriem ble videreført av det nye selskapet. I Obuasi har det vært drevet kommersiell gullproduksjon i over 100 år. Store arealer har blitt påvirket. Konesjonsområdet i Obuasi omfatter over 470 km² med cirka 130 landsbyer og rundt 240 000 mennesker, et stort antall eldre dagbrudd (ikke i bruk), eldre avgangsmassedepionier (delvis i bruk) og gråbergsdeponier (ikke i bruk), underjordsgruver samt annen infrastruktur og anlegg som er i drift. Selskapets Iduapriemgruve ble etablert i 1991. Gruvekonesjonen omfatter et område på 107 km² og inkluderer blant annet seks dagbrudd med tilhørende gråbergsdeponier, avgangsmassedepionier samt et prosesseringsanlegg. Innenfor konsesjonsområdet er det 14 landsbyer med cirka 5 200 mennesker. Selskapets gruver i Ghana har fått omfattende kritikk knyttet til to av kriteriene i de etiske retningslinjene for SPU,¹ alvorlig miljøskade og krenkelser av menneskerettigheter.

Når det gjelder miljøskade, har Etikkrådet konsentrert sine undersøkelser om Obuasigraven. Undersøkelsene viser at graven forårsaker omfattende og svært alvorlig vannforurensning med miljøgifter som arsen, tungmetaller og cyanid. Forurensningen stammer delvis fra punktutslipp ved gruveanleggene og delvis fra mer diffus avrenning fra eldre anlegg og forurensede områder. I elver i nærheten av gruveanleggene måles det regelmessig konsentrasjoner av arsen og annen forurensning svært mange ganger høyere enn maksimale grenseverdier for drikkevann definert av Verdens helseorganisasjon (WHO) og Ghanas myndigheter (over 100 ganger grenseverdiene). Slik forurensning har alvorlige helseeffekter og er svært giftig for liv i ferskvann. Ghanas miljømyndigheter har flere ganger bedt AGA stoppe operasjonen midlertidig og iverksette tiltak for å redusere forurensningen. Gruvedriften i Obuasi har også ført til omfattende forurensning av sedimenter i elver, jordsmonn, vegetasjon og jordbruksavlinger.

Forurensningsproblemene og gruedriften for øvrig har betydning for menneskerettighets-situasjonen i de aktuelle områdene. Foringelse av lokalbefolkningens helse som følge av forurensning i Obuasi er hovedgrunnlaget for å vurdere helse som et menneskerettighets-spørsmål. Selskapets forurensning av elver og jordsmonn har redusert befolkningens tilgang til rent vann, fisk og jordbruksprodukter og ført til helseproblemer. Forurensning fra arsen og tungmetaller har alvorlige, langsiktige negative konsekvenser på folks helse, for eksempel økt risiko for ulike kreftformer og skader på nervesystemet, særlig for sårbare grupper som barn.

Etikkrådets undersøkelser har også vist at en vesentlig del av tvangsflyttingene i Obuasi og Iduapriem tidligere er utført i strid med internasjonale standarder, men selskapet later nå til å ha tatt tak i denne problemstillingen. Samlet sett har forurensning og tvangsflytting ført til en vesentlig forringelse av livskvaliteten og livsgrunnlaget til en betydelig del av lokalbefolkningen.

I dialogen med Etikkrådet har AngloGold Ashanti vært åpne og delt store mengder informasjon. Selskapet erkjenner at det er omfattende forurensning i Obuasi. Selskapet mener forurensningen primært er forårsaket av et naturlig høyt arseninnhold i berggrunn og jordsmonn kombinert med over 100 års gruveaktivitet uten at miljøhensyn ble tilstrekkelig ivarettatt, i hovedsak før sammenslåingen av AG og AGC i 2004. AGA framhever at selskapet siden 2004 har investert store ressurser i å redusere, eliminere og unngå miljøskader. Selskapet framhever at det har planlagt omfattende studier av miljø- og helseforhold i Obuasi de neste tre år, og at det arbeider med flere tiltak for å håndtere eksisterende og framtidig forurensning.

AGA erkjenner også at gruvedriften kan ha ført til tap av jordbruksland, og at kompensasjon har vært utilstrekkelig og/eller er blitt betalt for sent. Selskapet presiserer at en rekke forhold ligger langt tilbake i tid, og at AGA i dag tilbyr både kompensasjon og programmer for alternative livsgrunnlag for å bedre forholdene. AGA har de siste årene satt av større ressurser for å bedre situasjonen og gjennomførte i 2009 og 2010 studier for å kartlegge sosiale forhold ved gruvene. Basert på studiene har AGA laget nye retningslinjer og tiltak for å håndtere utestående krav, og selskapet sier det vil sette i verk tiltak for å håndtere framtidige sosiale og helsemessige utfordringer.

Etikkrådet vurderer miljøskadene fra Obuasigraven som svært alvorlige og omfattende. Rådet legger til grunn at disse har langvarige konsekvenser for økosystemer og folks helse og livsgrunnlag. En rekke undersøkelser har målt konsentrasjoner av arsen og tungmetaller i vann som er svært høye i internasjonal målestokk. Økt risiko for en rekke alvorlige skader ved slik forurensning er godt dokumentert internasjonalt, også for verdier langt under det som måles i Obuasi. Et naturlig høyt innhold av arsen i berggrunnen er en medvirkende årsak til forurensning, men områder som ikke er påvirket av AGAs aktiviteter eller anlegg, har mye mindre forurensning. Rådet vektlegger også at det er dokumentert flere typer alvorlig forurensning av jord, fisk og avlinger. Dette er særlig alvorlig i områder med store befolkningskonsentrasjoner.

Selskapets tiltak har totalt sett hatt begrenset effekt på forurensningssituasjonen i Obuasi. Dette understreker kompleksiteten og omfanget av problemene, og at effektene først blir store når flere tiltak er gjennomført over lang tid. Etikkrådet vurderer det som sannsynlig at den svært alvorlige forurensningen vil fortsette i et betydelig antall år. Ytterligere studier de neste tre år vil trolig også avdekke nye problemområder som vil kreve nye tiltak. Rådet mener det er naturlig å forvente at selskapet reduserer forurensningen ned mot naturlig bakgrunnsnivå i regionen.

Etikkrådet vektlegger at alvorlig forurensning har forverret livsvilkårene og redusert tilgangen til rent vann, fisk og jordbruksprodukter. Tvangsflyttingene gjennomført før 2004 og AGAs manglende håndtering av de alvorlige sosioøkonomiske problemene i etterkant av tvangsflyttingene har også ført til en vesentlig forringelse av folks livsgrunnlag

i Obuasi og Iduapriem. Rådet finner det positivt at selskapet de siste årene har iverksatt studier av sosiale forhold med sikte på å kartlegge og bedre forholdene. I lys av at en rekke sentrale miljø- og helsestudier ikke er påbegynt, og at problemene både er omfattende og komplekse, vurderer rådet det som sannsynlig at det vil ta betydelig tid før den berørte befolkningen får gjenopprettet sitt livsgrunnlag.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet i september 2009 å vurdere fondets investering i det sørafrikanske gullgruveselskapet AngloGold Ashanti Ltd. (AGA)² opp mot Retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPUs investeringsunivers (de etiske retningslinjene).³ Bakgrunnen var kritikk fremmet på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå mot flere forhold ved AGAs virksomhet.⁴

Ved utgangen av 2011 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 1 344 millioner, tilsvarende en eierandel på 1,37 prosent av aksjene i selskapet.

Etikkrådet har innhentet og vurdert store mengder informasjon og dokumentasjon gjennom en stegvis vurderingsprosess. Innledningsvis vurderte rådet i 2009 og 2010 beskyldninger om normbrudd ved flere av AGAs gullgruveoperasjoner i ulike land. Basert på innhentet informasjon besluttet rådet i juni 2010 å gjennomføre en detaljert undersøkelse med vekt på selskapets operasjoner i Obuasi og Iduapriem i Ghana. Etikkrådet tok deretter kontakt med selskapet og innledet en dialog for å innhente informasjon om gruveoperasjonene i Ghana. Rådet har hatt omfattende kontakt med selskapet i 2010, 2011 og 2012. AGA har gitt rådet informasjon gjennom hele utredningsprosessen. Rådet har også vært i kontakt med representanter for myndigheter og andre berørte interesser i Ghana.

2.1 HVA ETIKKRÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at AngloGold Ashanti er ansvarlig for alvorlig miljøskade og / eller medvirker til grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd bokstav a og c.

2.1.1 ALVORLIG MILJØSKADE

Etikkrådet har vurdert en rekke problemstillinger på miljøområdet ved Obuasi og Iduapriem. Kritikk har vært reist mot ulike former for alvorlig forurensning, skade på verneområder og tap av biologisk mangfold ved gruveoperasjonene. Blant miljøproblemer har rådet valgt å avgrense tilrådingen til noen svært få, men alvorlige problemer i Obuasi.

En rekke studier har vist at grunnvann og overflatevann i Obuasi har konsentrasjoner av blant annet arsen, cyanid og flere tungmetaller langt over anbefalte grenseverdier. Etikkrådet har vurdert måledata for ulike lokaliteter over en periode på mer enn 10 år. Rådet har avgrenset presentasjonen i tilrådingen til hovedsakelig å dekke konsentrasjoner av miljøgiften arsen i to av elvene som antas å være mest påvirket av gruveoperasjonen (Nyamelva og Kwabrafo-elva). Disse miljøproblemene antas å være blant de klart mest

alvorlige og samtidig representative for viktige miljøproblemer ved Obuasi. Måledata fra lokaliteter som er forurenset av gruvedrift er sammenlignet med lokaliteter som i liten grad er påvirket av gruveoperasjonen, da data fra disse lokalitetene antas å representere en relativt naturlig tilstand og tilnærmede bakgrunnsverdier uten gruvedrift.⁵ Måledata er sammenlignet med nasjonale og internasjonale maksimale grenseverdier for drikkevann og utslippsvann fra gruver.

Flere alvorlige problemstillinger er utelatt for å redusere omfanget av tilrådingen. Noen problemstillinger er utelatt fordi det har vært vanskelig å skaffe god dokumentasjon, og noen er utelatt fordi de trolig ikke representerer brudd på de etiske retningslinjene.

Etikkrådet vurderer hva som er alvorlig miljøskade ut fra en helhetsvurdering av konkrete prosjekter, operasjoner eller aktiviteter. Rådet legger blant annet vekt på om:

- 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.

2.1.2 GROVE ELLER SYSTEMATISKE KRENKELSER AV MENNESKERETTIGHETER

På menneskerettighetsområdet har Etikkrådet vurdert en rekke problemstillinger i Obuasi og Iduapriem. Noen problemstillinger er utelatt da det har vært vanskelig å framskaffe solid dokumentasjon, eller beskyldninger har ikke blitt vurdert som tilstrekkelig troverdige. Etikkrådet har i tilrådingen valgt å fokusere på anklager om at selskapet gjennom tvangsflyttinger⁶ og alvorlig forurensing har forårsaket en vesentlig forringelse av befolkningens helse og livsgrunnlag i Obuasi og Iduapriem.

De siste årene har det kommet flere initiativer som gjenspeiler en internasjonal agenda om at selskaper har et eget ansvar for å respektere menneskerettighetene. Denne agendaen, som blant annet reflekteres gjennom arbeidet til FNs generalsekretærs spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter, John Ruggie, handler om at selskaper skal påse at de gjennom sin virksomhet ikke bidrar til krenkelser av menneskerettighetene til individer som berøres av virksomheten.⁷ 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. Det betyr at selskaper er underlagt et krav om å gjennomføre aktive tiltak for å sørge for at deres virksomhet ikke krenker menneskers grunnleggende rettigheter innenfor de områdene hvor selskapene opererer. FNs *Global Compact* og OECDs *Guidelines for Multinational Enterprises* legger nå FNs *Guiding Principles on Business and Human Rights* til grunn for sitt arbeid med næringsliv og menneskerettigheter.⁸ Hovedmomentene er også innarbeidet i den nye ISO 26000, en ny standard for næringslivets samfunnsansvar, vedtatt av den internasjonale standardiserings-organisasjonen (ISO).⁹

Disse initiativene legger til grunn, som rådets tidligere tilrådninger om

menneskerettigheter, at selv om det er stater og ikke selskaper som er forpliktet etter internasjonale menneske-rettigheidskonvensjoner, kan selskaper sies å medvirke til menneskerettighetskrenkelser.¹⁰ Rådet tar ikke stilling til i hvilken grad staten har ansvar for eventuelle menneskerettighets-brudd. Det er tilstrekkelig å konstatere at det aktuelle selskapet opptrer på en slik måte at det vil innebære medvirkning til grove eller systematiske krenkelser av internasjonalt anerkjente menneskerettigheter.¹¹

Ved vurderingen av hvorvidt AGA har opptrådt på en slik måte at det innebærer medvirkning til grove eller systematiske krenkelser av internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, har rådet vurdert to hovedproblemstillinger, nemlig retten til helse og tvangsflytting. Forholdene i de relevante områdene er vurdert opp mot FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, artikkel 12 om «Retten til helse»¹² samt internasjonale standarder for tvangsflytting.¹³

Basert på tidligere tilrådninger om medvirkning til menneskerettighetskrenkelser har Etikkrådet satt opp enkelte punkter som danner grunnlaget for en konkret vurdering av om det foreligger en uakseptabel risiko for medvirkning til menneskerettighetskrenkelser. For det første må det foreligge en faktisk sammenheng mellom selskapets virksomhet og normbruddene. Normbruddene må være foretatt med sikte på å tjene selskapets interesser eller tilrettelegge forholdene for selskapet, og normbruddene må enten pågå, eller det må være en uakseptabel risiko for at normbrudd vil skje i fremtiden. Hvorvidt selskapets virksomhet har ført til omfattende og langvarige negative konsekvenser for de som er berørt, i hvilken grad særlig sårbare grupper er rammet, og hva selskapet har gjort for å bedre forholdene, er av vesentlig betydning.

2.2 KILDER

Etikkrådet har innhentet og vurdert omfattende og detaljert informasjon og dokumentasjon fra selskapet, forskere, ghanesiske myndigheter, nasjonale og internasjonale frivillige organisasjoner og media. Selskapet har gitt rådet tilgang til store mengder dokumentasjon og har i dialogen i og utenfor Ghana utvist stor åpenhet og svart skriftlig på omfattende spørsmål fra rådet i flere omganger. På overordnet nivå er det vesentlig grad av konsistens mellom informasjon og dokumentasjon fra ulike aktører. Kvaliteten på tilgjengelig informasjon varierer betydelig, men for sentrale deler vurderes den som god. Det er også innhentet informasjon fra berørte personer i Obuasi og Iduapriem. Muntlige diskusjoner med ansatte i AGA har gitt ytterligere informasjon og vært nyttig i tolkningen av materialet.

Representanter for Etikkrådet besøkte en rekke lokaliteter ved Obuasi- og Iduapriemgruvene i mars 2011. Etikkrådets representanter hadde god tilgang til selskapets ansatte under feltbesøket, fra internasjonal toppledelse, via ulike mellomledere til operativt nivå ved gruvene. I tillegg til møter med selskapet organiserte Etikkrådet møter med myndigheter, lokale organisasjoner og lokalbefolkning uten selskapets tilstedeværelse ved gruveoperasjonene og i Ghanas hovedstad Accra.

3 Bakgrunn

3.1 OM ANGLOGOLD ASHANTI LTD.

Selskapet AngloGold Ashanti Ltd. ble etablert i 2004 da AngloGold Ltd. (AG) og Ashanti Goldfields Company Ltd. (AGC) ble slått sammen. AG ble etablert i 1998 gjennom konsolidering av gullgruveinteressene til selskapet Anglo American. Forløperen til AGC ble etablert i 1897 og har vært en viktig aktør i Ghanas gullgruveindustri i lang tid. På 1990-tallet eide AGC gruver i en rekke afrikanske land, deriblant gruvene i Obuasi og Iduapriem. Ved sammenslåingen av AG og AGC gikk en rekke ledere fra AGC over i nye nøkkelstillinger ved AGAs gruve i Obuasi.¹⁴ Driften ved Obuasi og Iduapriem fortsatte.

AngloGold Ashanti har hovedkvarter i Johannesburg, Sør-Afrika, og er notert på børsene i Johannesburg, New York, Ghana, London og Australia.¹⁵ Den overveldende majoriteten av ordinære aksjer i selskapet var eid av investeringsforvaltere per 31. desember 2011, der den største eide nesten 8,5 prosent. Eierandelen til Ghanas myndigheter er redusert betydelig over tid og var per 31. desember 2011 på 1,67 prosent av aksjene.¹⁶

I 2011 produserte selskapet 4,33 millioner unse gull,¹⁷ noe som gjør selskapet til verdens tredje største gullgruveselskap målt i produksjon.¹⁸ Selskapet produserer også noe sølv og uran som biprodukter. Selskapet hadde ved utgangen av 2011 i overkant av 61 000 ansatte, inkludert entreprenører, og 20 produserende gruver i ti land fordelt på fire kontinenter.¹⁹

3.2 GRUVEDRIFTEN I OBUASI

Gull har vært utvunnet i flere hundre år i den tidligere kolonien Gullkysten, nå Ghana, som i tidligere perioder har stått for store deler av verdens gullproduksjon.²⁰ De senere år har rundt tre prosent av verdens gullproduksjon kommet fra Ghana, og Ghana har vært blant de ti mest-produserende landene i verden. Gull er Ghanas viktigste kilde til eksportinntekter.

Kommersiell utvinning av gull i Obuasi i større skala startet på slutten av 1800-tallet. Selskapet Ashanti Goldfields Corporation Ltd. var en svært viktig økonomisk aktør i den britiske kolonien Gullkysten og senere, etter 1957, i det uavhengige Ghana. Gullutvinningen er i dag videreført av AGA. Utvinning av gull og viktige samfunnsstrukturer er uvanlig tett knyttet sammen i Obuasi, både direkte og indirekte.

Historisk har driften i Obuasi primært vært basert på underjordsdrift fra flere gruver. På 1990-tallet ble det i tillegg drevet storskala dagbrudd flere steder, og dette er en viktig årsak til flere av problemene som AGA fortsatt sliter med i dag. Tidligere prosessering har brukt ulike prosesseringsanlegg for ulike typer malm og for avgangsmasser. Det har blant annet vært brukt konvensjonell «*carbon-in-leach*» (CIL),²¹ «*heap leaching*»²² med cyanid, biologisk oksidasjon, og kraftig oppvarming («*roasting*»). Disse prosesseringsløsningene har bidratt til omfattende forurensning.

Gullproduksjonen i Obuasi har falt kraftig siden 1990-tallet. Produksjonen er likevel betydelig og vil trolig fortsette å være på minst tilsvarende nivå som i dag, det vil si over 300 000 unse gull per år. Obuasi er en produktiv og viktig gruve for AGA.

I 2004, ved sammenslåingen av AG og AGC, var Obuasi et omfattende anlegg²³ som trengte store investeringer og hadde utfordringer økonomisk, teknologisk, miljømessig

og sosialt. Selskapet har investert store ressurser for å bedre disse områdene og har blant annet stengt deler av den eldre infrastrukturen og rehabilitert enkelte påvirkede områder. Det gjenstår likevel mye arbeid på disse feltene, og det fulle omfanget av problemer og skader er ikke kartlagt.

De økonomiske resultatene siden sammenslåingen i 2004 har vært dårligere enn budsjettet. En årlig sammenligning av budsjettet og faktisk produksjonsvolum og -kostnad viser at produksjonen i gjennomsnitt har vært cirka 11 prosent lavere og kostnadene cirka 26 prosent høyere enn budsjettet i perioden 2005–2010.²⁴ Obuasi har gått med tap hvert år i denne perioden bortsett fra i 2009. Obuasi gikk med overskudd i 2011.

Obuasi har fortsatt en av verdens største kjente reserver av gull. Estimert mineralressurs²⁵ er nærmere 30 millioner unser²⁶ og malmreserve²⁷ på nesten 9 millioner unser.²⁸ Obuasi har cirka 13,4 prosent av AGAs mineralressurser på 220 millioner unser og cirka 12,6 prosent av malmreserven på 71,2 millioner unser.²⁹

Gullproduksjonen i Obuasi er i dag basert på underjordsdrift med drift ned til 1 500 m. Malmen består av to hovedtyper, én som består av årer med kvarts som har fritt gull, og én annen med sulfidholdige mineraler som arsenkis der gullet er bundet, slik at malmen krever spesiell behandling. Gruven er en viktig arbeidsplass, og i 2010 var det rundt 4 200 ansatte ved Obuasi i tillegg til en stab på rundt 1 500 hos entreprenører.³⁰

Obuasi har inntil nylig hatt tre prosesseringsanlegg: ett for sulfidmalm og avgangsmasser, ett for oksidmalm og ett for avgangsmasser.³¹ Anlegget for prosessering av oksidmalm ble stengt i 2009 på grunn av skader på deler av anlegget. Anlegget for reprosessering av avgangsmasser ble permanent stengt i oktober 2010. I dag er bare ett anlegg i drift («*South Treatment Plant*»).

Prosesseringen av sulfidmalm ved *South Treatment Plant* (STP) består av flere steg. Sulfidmalm blir først knust og finmalt før flotasjon,³² deretter følger biologisk oksidasjon (BIOX)³³ av konsentratet fra flotasjonen og avslutningsvis konvensjonell bruk av cyanid for å utvinne gullet. Prosessen frigjør også kjemiske stoff som for eksempel jern, svovel og arsen.

Vann fra denne prosessen inneholder cyanid, arsen og tungmetaller. AGA renser vannet gjennom en kombinasjon av *carbon-in-solution* (CIS), ActifloTM for å fjerne blant annet arsen og tungmetaller,³⁴ og *rotating biological contactors*³⁵ for å bryte ned cyanid. Disse systemene kom i full drift i juni 2009.

Selve gruveoperasjonen er lokalisert i Obuasi kommune hvor det bor rundt 240 000 mennesker i urbane og rurale bosettinger. Innenfor hele konsesjonsområdet ligger mange landsbyer tett inntil eldre og nyere gruveanlegg (se bilde 1). Inntil for noen år siden var det betydelig dagbruksdrift i til sammen 37 dagbrudd. Bare et fåtall av disse er rehabilitert. Noen dagbrudd kan bli gjenåpnet i framtiden. AGAs målsetting er å halvere gruvens fysiske arealbeslag og skille gruve drift fra lokalsamfunnene innen 2020.³⁶ I mellomtiden vil imidlertid gruvens arealbeslag utvides gjennom utbyggingen av *Sansu North Tailings Storage Facility*, hvilket krever tvangsflytting av landsbyen Dokyiwa.³⁷

På grunn av gruve drift har Obuasi hatt tilflytting de siste årene. Mens 24 prosent av befolkningen ikke har vært i Obuasi i mer enn fem år, har 56 prosent av befolkningen bodd der i mer enn ti år.³⁸

De 130 landsbyene innenfor AGAs konsesjonsområde er i ulik grad påvirket av

gruvedriften. 25 landsbyer er direkte påvirket av tvangsflytting. Noen er sterkt påvirket gjennom redusert tilgang til rent vann, tap av jordbruksland og lyd- og luftforurensing (sprengninger), mens andre landsbyer i liten grad er påvirket av slike forhold.



Bilde 1: Satellittbilde av deler av Obuasi (august 2011) som illustrerer overlapp mellom forurensede områder (vann, jordsmønn, jordbruksavlinger) og tett befolkede områder (lysere områder). Lokalisering av eldre avgangsmassedeponier (ikke i bruk i dag) er indikert med innringing i rødt. Sterkt forurensede elver som renner gjennom befolkede områder er indikert med blå linjer. Blå piler viser hvilken retning elvene renner. Sansu avgangsmassedeponi, som brukes i dag, og omkringliggende elver og bosettinger ligger vest/sørvest for området på satellittbildet (satellittbildet er fra Google Earth og er modifisert av Etikkrådet for å framheve avgangsmassedeponi og elver).

3.3 GRUVEDRIFTEN I IDUAPRIEM

AGAs Iduapriemgruve ligger i det 107 km² store konsesjonsområdet lokalisert i Tarkwa-regionen vest i Ghana. Uformell gullutvinning har foregått i området i mer enn 400 år, men det er først de siste 20 årene at det er drevet kommersiell gullproduksjon i stor skala. AGAs konsesjonsområde består blant annet av seks dagbrudd med tilhørende gråbergsdeponier og avgangsmassedeponier. Gruven har 721 ansatte og 1 024 ansatte hos entreprenører.³⁹ På AGAs konsesjonsområde befinner det seg 14 landsbyer med cirka 5 200 innbyggere, ofte konsentrert langs veier eller i nærheten av gruveinfrastruktur som gråbergsdeponier.

4 Hovedproblemstillinger og Etikkrådets funn

4.1 MILJØVURDERINGER

Som nevnt innledningsvis har Etikkrådet konsentrert miljøvurderingene om Obuasi og i hovedsak om miljøgiften arsen. Først presenteres AGAs rapportering av alvorlige miljøhendelser. Deretter presenteres arsenforurensning i to elver i Obuasi (Nyam og Kwabrafo) der Etikkrådet har sammenlignet nivået av naturlig bakgrunnsforurensning med forurensning fra Obuasigraven og tilhørende anlegg.

4.1.1 ALVORLIGE MILJØHENDELSER

AngloGold Ashanti offentliggjør informasjon om såkalte alvorlige miljøhendelser (*environmental incidents*) ved sine gruver. Definisjonen av hva som er en alvorlig miljøhendelse, og detaljnivå i rapporteringen, har variert over tid. Innføring av miljøstyrings-systemer har ført til økt bevissthet og bedre registreringer, noe som har bidratt til økt antall registrerte alvorlige miljøhendelser i perioden 2004–2008.⁴⁰ Tabell 1 er basert på selskapets rapporterte miljøhendelser korrigert for endret definisjon over tid.

Tabell 1 Antall alvorlige miljøhendelser ved Obuasigraven og for AGA totalt i perioden 2004–2011, og Obuasis andel av selskapets totale antall alvorlige miljøhendelser (i %).*

	2004 ⁴¹	2005 ⁴²	2006 ⁴³	2007 ⁴⁴	2008 ⁴⁵	2009 ⁴⁶	2010 ⁴⁷	2011 ⁴⁸
Obuasi	3	3	3	9	8	10	6	14
AGA totalt	16	25	25	33	55	51	27	27
Obuasi (%)	18,8	12,0	12,0	27,3	14,5	19,6	22,2	51,9

* Etikkrådet har ikke funnet systematisk informasjon om antall alvorlige miljøhendelser i Obuasi før 2004.

Tabell 1 viser at Obuasi i perioden 2004–2011 har stått for en større andel av selskapets alvorlige miljøhendelser (12–52 prosent) enn andelen av selskapet produksjon som skjer i Obuasi skulle tilsi (4–8 prosent av AGAs produksjon).

Selskapet satte tidligere som mål å redusere totalt antall miljøhendelser med 60 prosent fra 2008 til 2013 (fra 55 til 22 hendelser), og på lang sikt eliminere slike hendelser. Senere ble målet oppdatert til 18 hendelser i 2015, noe som representerer en cirka 30 prosent reduksjon fra 27 hendelser i 2010. Totaltallet for registrerte miljøhendelser i AGA er redusert fra 55 til 27 (51 prosent) i perioden 2008–2011. Antall miljøhendelser i Obuasi ble redusert fra 8 til 6 (25 prosent) i perioden 2008–2010, før en økning til 14 hendelser i 2011. Selskapet har i flere år identifisert Obuasi som en av operasjonene med flest alvorlige miljøhendelser.

Antallet alvorlige miljøhendelser og beskrivelsene av hendelsene er en av flere indiksjoner både på kvaliteten av miljøstyringssystemene og omfanget av miljøproblemer. Men denne rapporteringen gir bare et overordnet bilde av miljøtilstanden ved gruveoperasjonene. Noen få hovedresultater fra Etikkrådets mer detaljerte gjennomgang av materiale på miljøområdet presenteres under.

4.1.2 ARSENFORURENSNING I OBUASI

Kort om arsen

Halvmetallet arsen er et naturlig forekommende grunnstoff som finnes i små mengder praktisk talt overalt i jord, vann og luft. Det finnes en rekke arsenforbindelser, og de har ulike egenskaper. Uorganiske arsenforbindelser, for eksempel arsenetrioksid (As_2O_3 , arsenikk), er reaktive og kan ha svært skadelige virkninger i kroppen. Organiske arsenforbindelser, som kan finnes i høye konsentrasjoner i fisk og skalldyr, er lite reaktive og mindre skadelige. Uorganisk arsen løser seg lett i vann og sprer seg med overflate- og grunnvann. Under naturlige forhold er det mye større sannsynlighet for høye arsenkonsentrasjoner i grunnvann enn i overflatevann.

Naturlige konsentrasjoner av arsen i ferskvann varierer fra nær null (ikke sporbart) til flere milligram per liter (mg/l) under helt spesielle forhold. Særlig høye naturlige verdier finnes vanligvis i grunnvann der berggrunnen naturlig inneholder mye arsenmineraler. Vanligvis er naturlige arsenkonsentrasjoner under 0,01 mg/l, som også tilsvarer maksimal grenseverdi for drikkevann definert av blant annet Verdens helseorganisasjon (WHO) og Ghanas myndigheter. Ofte er konsentrasjonene under 0,001 mg/l.⁴⁹ Arsen er kjent som en av de farligste typene uorganisk forurensning i drikkevann globalt.

Høye konsentrasjoner av arsen opptrer ofte i forbindelse med sulfidmineraler, særlig sulfidmineraler som også inneholder gull. Dette er tilfellet i Obuasi. I slike områder kan naturlig arseninnhold i grunnvann også overskride WHO's grenseverdi, avhengig av en rekke fysisk-kjemiske forhold i grunnvannet.⁵⁰

Effekter av arsen

I høye konsentrasjoner er arsen i uorganisk form (arsenikk, As_2O_3) akutt giftig, og det er dødelig i svært høye doser.⁵¹ Mer relevant for gruveforurensning er langtidsvirkninger fra eksponering for lavere arsenkonsentrasjoner over tid. Uorganisk arsen øker risiko for blant annet ulike former for kreft, for eksempel kreft i lever, lunge, urinblære og hudkreft. Mange nasjonale og internasjonale organisasjoner som jobber med helse og miljø, har klassifisert arsen som kreftframkallende.⁵² En rekke hudskader og skader på ulike deler av nervesystemet er også kjent som effekter av arsen. Arsen vurderes som en svært alvorlig helsetrussel. Sårbare grupper som barn er særlig utsatt. Uorganisk arsen er svært skadelig for ferskvanns-organismer.

Selv om eksponering for arsen statistisk sett øker helserisiko, er det ofte vanskelig å bevise at enkelttilfeller av for eksempel kreft eller hudskader er forårsaket av arsen i drikkevann. Det kan også være andre faktorer som forårsaker kreft eller hudskader.

Historiske problemer

Regionen ved Obuasigraven er kjent for et naturlig høyt nivå av arsen i berggrunn og jordsmonn, noe som blant annet stammer fra mineralet arsenkis.⁵³ Arsen lekker naturlig ut i vann og jordsmonn. Lang tids gruvevirksomhet har i tillegg ført til at store mengder arsen er frigjort og bidrar til dagens forurensning. Malmen i Obuasi inneholder stedvis svært store mengder arsen.⁵⁴ Knusing og oppmaling av malm, prosessering og eksponering av malmen

for luft og vann resulterer i kraftig økte mengder arsen i jord, luft og vann. Det har i flere tiår eksistert informasjon om svært høye forurensningsbelastninger i Obuasi.⁵⁵ Småskala, og formelt sett ulovlig, gullutvinning medfører også forurensning, for eksempel av kvikksølv.

Ved sammenslåingen av AG og AGC videreførte AngloGold Ashanti gruvedriften med eldre infrastruktur (for eksempel avgangsmassedeponi uten membran og som dermed forårsaker utslipp av forurenset vann, svekkede rørledninger for transport av avgangsmasser), og et prosesseringsanlegg uten tilstrekkelig rensing av prosessvann. Det var heller ikke god håndtering av en positiv vannbalanse ved gruve, og dette betød blant annet at forurenset vann regelmessig ble sluppet fra gruve til vassdrag i nærområdet. Gruve i Obuasi hadde en rekke miljøproblemer som krevde kartlegging og opprydding. Tidligere anlegg for varmebehandling av malm («*roasting*») for å frigjøre mer gull spredte store mengder arsen i Obuasi og omkringliggende områder gjennom luftforurensning.⁵⁶ Ghanas miljødirektorat (*Environmental Protection Agency*, EPA) har ved flere anledninger påpekt miljøproblemer og ved noen anledninger pålagt selskapet å stoppe gullproduksjonen for å redusere forurensningen og iverksette tiltak.⁵⁷ Forurensningen i Obuasi stammer delvis fra punktutslipp og delvis fra mer diffus avrenning fra eldre anlegg og forurensede områder som AGA er ansvarlig for.

Selskapet erkjenner at problemene har hatt en betydelig større kompleksitet enn først antatt.⁵⁸ Dette illustreres også ved at AGA økte beregnede kostnader for nedstenging og rehabilitering kraftig fra 2006 til 2007 i lys av en bedre analyse av kompleksiteten i Obuasi, fra USD 28 millioner til 51,3 millioner.⁵⁹ Etter en moderat årlig økning fra 2007 til 2010, økte antatt kostnad kraftig fra USD 63,6 millioner i 2010 til USD 143,9 millioner i 2011.⁶⁰ Obuasi er den av AGAs gruver som har den klart største antatte kostnad til rehabilitering ved framtidig stenging.

4.1.3 ARSENFORURENSNING I NYAMELVA

Faktorer som bidrar til dagens forurensning

Et høyt naturlig arseninnhold i berggrunn og jordsmonn bidrar til arsenforurensning i Nyamelva. Tidligere gruvedrift, gruveanlegg og -områder som selskapet har ansvar for, er en enda viktigere årsak til forurensning. Dagens gruvedrift og -anlegg, for eksempel lekkasjer fra Sansu avgangsmassedeponi i den sørlige del av anleggsområdet, og tidvis utslipp av prosessvann, bidrar også til et høyt forurensningsnivå i vassdrag. Prosesseringsanlegget for sulfidholdig malm ved *South Treatment Plant* (STP), etablert tidlig på 1990-tallet, har hatt utslipp av forurenset prosessvann til miljøet i lengre tid, særlig til Nyamelva i regntida.⁶¹

Gruve ligger i et område med relativt mye nedbør (1 600 mm/år).⁶² Begrenset kapasitet til å håndtere nedbør som har kommet inn i avgangsmassedeponiet eller har kommet inn i vannbalansen til gruve i andre områder, har økt utslippene av forurenset vann, særlig i regntidene som typisk er i mars–juli og oktober–november.

Sansu avgangsmassedeponi mottar avgangsmasser og vann fra STP. Deponiet er bygd i et relativt flatt terreng og uten membran som kan hindre lekkasjer, og har i dag høye, kunstige damvegger. En ukjent mengde sigevann fra deponiet har bidratt til forurensning av

omkringliggende områder og vassdrag. Forurensningen er trolig redusert noe etter at lekkasjevann gjennom damveggene i deponiet i økende grad har blitt samlet opp og pumpet tilbake til deponiet. Måten deponiet fylles med avgangsmasser (inkludert prosessvann) og manøvreres, synes også å ha blitt bedre og har redusert lekkasjer og forurensning, samt bedret den geotekniske stabiliteten i anlegget og dermed redusert risiko for skade på damvegger og eventuelt dambrudd og kollaps.

Måleverdier for arsen over tid

Ashanti Goldfields Company og senere AngloGold Ashanti har samlet inn og analysert vannprøver i Nyamelva flere ganger hver måned i over 10 år. Selskapet erkjenner at måleverdier i denne perioden har vært til dels svært høye og over WHO og Ghanas grenseverdi for arsen i drikkevann (0,01 mg/l) og høyere enn grenseverdien for arsen i utslippsvann fra gruver i Ghana (0,1 mg/l).⁶³ Forskere og organisasjoner har også samlet inn og analysert data i lengre tid og påvist omfattende forurensning med målte verdier svært langt over grenseverdiene.⁶⁴

Lokaliteter som måler naturlig tilstand (ikke gruvedpåvirket), har langt lavere verdier av arsen i vannet enn gruvedpåvirkede lokaliteter. Det er likevel slik at også enkelte lokaliteter som ikke synes å være vesentlig påvirket av gruvedrift, kan ha måleverdier over WHO og Ghanas maksimalverdier, noe som antas å skyldes høyt innhold av arsen i berggrunn og jordsmonn og muligens tidligere forurensning, for eksempel arsenedfall fra tidligere luftforurensning.

4.1.4 ARSENFORURENSNING I KWABRAFOELVA

Faktorer som bidrar til forurensning

Et høyt naturlig arseninnhold i berggrunn og jordsmonn bidrar til arsenforurensning i Kwabrafoelva. Elva påvirkes enda mer av infiltrasjonsvann og overflateavrenning fra Pompora avgangsmassedeponi, som tidligere mottok materiale fra repressering av avgangsmasser i den nordlige delen av anleggsområdet. På 1990-tallet og utover 2000-tallet ble cirka 10 000 tonn arsenikktrioksid lagret ved Pompora uten tilstrekkelig beskyttelse. Dette bidro tidligere også til forurensning av arsen. Selv om lageret av arsenikktrioksid nå er fjernet, vil det være rester av arsen i jordsmonn og elvesedimenter som fortsatt bidrar til forurensning. Tidvis har det vært utslipp av forurenset vann fra Pompora-sumpen som mottar vann fra Pompora avgangsmassedeponi, og episoder med utslipp fra pumpestasjonene ved Kokoteasua og Boete der avgangsmasser ble tatt ut for repressering. Dette har påvirket Kwabrafoelva. I tillegg har det vært arsenutslipp til luft fra tidligere prosesseringsanlegg (*roasting*) som ble stengt i 2000. Alle disse anleggene tilhører AGA. AGA har installert renseanlegg som renser deler av vannet i området, noe som vil bidra til en reduksjon av forurensningen.

Måleverdier for arsen over tid

Ulike undersøkelser viser at også Kwabrafoelva har svært høye konsentrasjoner av arsen, noe selskapet også erkjenner. Som for Nyamelva har AGC og senere AGA samlet inn

vannprøver flere ganger hver måned i over 10 år i Kwabrafoelva. Måleverdiene ligger også her langt over både WHO's og Ghanas grenseverdi for drikkevann (0,01 mg/l) og Ghanas grenseverdi for utslippsvann fra gruver (0,1 mg/l). Andre studier viser svært høye verdier av arsen.⁶⁵

Lokaliteter som viser naturlig tilstand (ikke gruvepåvirket), har langt lavere verdier enn gruvepåvirkede lokaliteter. Det er likevel slik at noen lokaliteter som ikke er påvirket av gruve drift, har måleverdier over WHO's og Ghanas maksimalverdier, noe som antas å skyldes høyt innhold av arsen i berggrunn og jordsmonn og tidligere forurensning, blant annet store luftutslipp fra varmebehandling av sulfidmalm (*roasting*) fram til år 2000.

Ghanas miljødirektorat (EPA) publiserer årlig vurderinger av ulike miljø- og sosio-økonomiske forhold ved gruver i Ghana basert på innrapporterte tall fra gruveselskap og egne undersøkelser (AKOBEN). Selv om EPA ikke publiserer konkrete måleverdier, så viser vurderingene at forurensningsnivåene ved Obuasi ligger over grenseverdiene omtalt over.⁶⁶ Undersøkelsene som rådet har innhentet og vurdert viser regelmessig måleverdier over hundre ganger høyere enn grenseverdiene i flere elver ved Obuasi.

4.1.5 KORT OMTALE AV ANNEN FORURENSNING

Etikkrådet har også gått gjennom data for andre vannkvalitetsparametre enn arsen, for eksempel cyanid og tungmetaller, for Nyam, Kwabrafo og andre elver i Obuasi. Gjennomgangen har blant annet vist at konsentrasjoner av cyanid⁶⁷ ved en rekke tilfeller er høyere enn Ghanas maksimale grenseverdi for drikkevann (0,01 mg/l). Lignende funn er gjort for flere tungmetaller, for eksempel kadmium, mangan, bly og kobber,⁶⁸ som også fører til alvorlige miljø- og helseskader.

Kritikk har vært reist mot forurensning av frukt, jordbruksavlinger og fisk i og rundt Obuasi.⁶⁹ Et begrenset antall studier er gjennomført og har funnet varierende og tidvis høye konsentrasjoner av blant annet arsen i matvarer. Flere studier har også påvist forurensning av tungmetaller i jord og sedimenter ved gruveoperasjonene i Obuasi.⁷⁰

4.2 MENNESKERETTIGHETSVURDERINGER

Menneskerettighetsvurderingene er i det følgende avgrenset til å omhandle retten til helse, herunder befolkningens reduserte tilgang til rent vann, fisk og jordbruksprodukter samt helseproblemer grunnet forurensning fra gruvene, og i tillegg tvangsflyttinger som ikke er utført i henhold til internasjonale standarder.

4.2.1 HELSEPLAGER BLANT LOKALBEFOLKNINGEN

Lokalbefolkningen i Obuasi og Iduapriem rapporterer om en rekke helseplager de mener kan relateres til forurensning fra gruve drift, herunder pigmentendringer i huden, åpne sår som ikke gror, respiratoriske helseproblemer og tidlig død. Det foreligger svært få studier av helseeffekter av gruveforurensning i Obuasi og Iduapriem. Internasjonalt er det godt dokumentert at arsen øker risiko for flere alvorlige helseproblemer.

I 2009 startet AGA en konsulentstudie med formål å kartlegge sosiale forhold ved gruvene. Studien viser at selskapet ikke har håndtert helseproblemer i lokalsamfunnene slik det burde. Dette gjelder primært helseproblemer som kan relateres til forurensning,

særlig vannforurensning. AGA har i sitt helsearbeid i Obuasi hovedsakelig fokusert på malaria som lenge har vært et stort problem i området. Fram til 2010 har rundt 4/5 av AGAs «Community relations»-budsjett gått til dette. Malariaprogrammet omfatter også befolkningen i Iduapriem. I Iduapriem har det ikke vært oppfølging eller overvåking av helserelaterte problemstillinger, og helseinvesteringer per innbygger i Iduapriem er vesentlig lavere enn i Obuasi.

4.2.2 REDUSERT TILGANG TIL RENT VANN, FISK OG JORDBRUKSPRODUKTER

Det er en alminnelig oppfatning blant lokalbefolkningen at AGA gjennom sin gruveaktivitet har forårsaket forurensning av vann og jordsmonn, hvilket skal ha resultert i kvantitativt og kvalitativt dårligere avlinger. Denne forståelsen er spesielt utbredt i bosettingene knyttet til elvene Jimi, Akrofuom og Wamase i Obuasi. Landsbyer nær AGAs avgangsmassedeponier hevder at jordsmonnet er ødelagt av cyanidutslipp og forurenset vann. Ettersom jordbruk er den viktigste næringen i området, har dette ifølge lokalbefolkningen hatt store konsekvenser for dem.

AGA har informert alle landsbyer i Obuasi og Iduapriem om at de ikke må benytte vann fra bekker, elver eller dammer grunnet alvorlig forurensning. Lokal fisk skal angivelig inneholde høye verdier av tungmetaller. For å hindre at lokalbefolkningen fisker i dammer med forurenset prosessvann, har AGA satt opp forbudsskilt ved flere dammer, men tilgangen er ikke fysisk sperret.

Alle bosettinger skal ha fått brønner fra selskapet eller lokale myndigheter, men disse blir ofte defekte over tid. Derfor benytter en rekke landsbyer vann fra forurenset elver.

Ifølge FNs komité for økonomiske, kulturelle og sosiale rettigheter er krav på rent vann⁷¹ en nødvendig del av den anerkjente menneskerettigheten til helse, som er forankret i blant annet konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, artikkel 12. AGA har i sin interne menneskerettighetspolicy anerkjent retten til rent vann for den berørte lokalbefolkningen.⁷² Dette er i tråd med blant annet uttalelser fra FNs høykommissær for menneskerettigheter om at selskapers forurensning av vann, jordsmonn og luft kan krenke lokalbefolkningens rett til helse etter artikkel 12 i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.⁷³

4.2.3 TVANGSFLYTTING AV LOKALBEFOLKNING I OBUASI OG IDUAPRIEM PÅ 1990- OG 2000-TALLET

Etter at Ghanas *Economic Recovery Programme* (ERP) ble initiert i 1983, ble det gjennomført omfattende reformer i gruvesektoren i landet.⁷⁴ En ny gruvelov ble innført i 1986⁷⁵ med to tilhørende tillegg om skatt (*Additional Profit Tax Law*) og royalties (*Minerals and Royalties Regulations*). Lovene hadde sjenerøse skatteinsentiver for utenlandske investorer, og reformene førte til økt investorinteresse i landets gullgruvesektor. Da gullgruvekonsesjoner ble utstedt til gruveselskaper i henhold til den nye loven de påfølgende årene, ble store landområder, herunder skogsreservat og bosettinger, avsatt til fordel for gruveselskapene og til ulempe for de opprinnelige brukerne av landområdene.⁷⁶ AGC, AGAs forgjenger, gjennomførte på 1990- og tidlig 2000-tallet omfattende fysiske og

økonomiske tvangsflyttinger⁷⁷ for å gjøre plass til arealkrevende dagbruksoperasjoner i Obuasi og Iduapriem.

AGC og den tidligere eier Ghanaian Australian Goldfields Ltd. (GAG) gjennomførte i perioden 1990 til 2001 fysiske og økonomiske tvangsflyttinger av åtte landsbyer innenfor det som i dag utgjør AGAs konsesjonsområde i Iduapriem. Tvangsflyttingene berørte over 2 000 mennesker. Prosessen var preget av konflikter som uenighet om kompensasjonspraksis og -rater for hus,⁷⁸ jordbruksarealer og avlinger, uenighet om hvor bosettingene skulle flyttes, samt redusert tilgang til rene vannkilder. Bakgrunnen for konfliktene lå særlig i kompensasjonspraksisen som innebar at bønder i stor grad ble tilbudt kontant kompensasjon for sine jordbruksarealer. Dette var i henhold til nasjonalt lovverk på denne tiden,⁷⁹ men for ubemidlede lokalsamfunn som primært drev selvbergingsjordbruk og som bare var i stand til å livnære seg som bønder, førte det i realiteten til forringet eller varig tap av livsgrunnlag. Andel fattige av befolkningen i området er høyere enn gjennomsnittet i Ghana, da over 70 prosent av husholdningene på konsesjonsområdet tjener mindre enn USD 584 årlig, det vil si USD 127 under landsgjennomsnittet.⁸⁰ Landsbybefolkningen anklaget selskapet for å trenere forhandlinger om kompensasjon for å tvinge de økonomisk mest sårbare til å akseptere lave kompensasjonsrater.⁸¹ En studie utført av Universitetet i Ghana i 1999 framholder at GAG og AGC var de gruveselskapene i Tarkwaregionen som hadde dårligst forhold til befolkningen, til tross for at andre selskap i området hadde utført atskillig større tvangsflyttinger.⁸²

I forbindelse med dagbruksoperasjonene i Obuasi utførte AGC et betydelig antall økonomiske tvangsflyttinger av lokalbefolkningen.⁸³ Landsbyer som Nhyieso, Sanso, Anyinam og Dokiwiwa i Obuasi ligger inntil store gruveanlegg og er blitt fratatt betydelige jordbruksområder. Tidligere tvangsflyttinger fra 1970- og 80-tallet resulterte i anklager om uteblitt kompensasjon for ekspropriert jordbruksland,⁸⁴ mens tvangsflyttingsprosessene fra 1990- og tidlig 2000-tall var preget av utilstrekkelig kompensasjon for tapte avlinger og landområder, samt tap av jordbruksmuligheter grunnet forurensing i tillegg til utilstrekkelige programmer for alternative livsgrunnlag (ALG-programmer).⁸⁵ Totalt er 25 landsbyer i Obuasi berørt av tvangsflyttingene.⁸⁶

I 2009 initierte AGA en konsulentstudie for å kartlegge utestående krav relatert til tidligere og pågående tvangsflyttinger. Det ble fastslått at 26 landsbyer i Obuasi og 21 landsbyer i Iduapriem hadde utestående krav mot selskapet. Majoriteten av kravene gjelder utilstrekkelig informasjon og konsultasjon i forkant av tvangsflyttinger, tap av landområder og livsgrunnlag uten tilstrekkelig kompensasjon, herunder kompensasjon for avlinger. Det pågår for tiden fem rettssaker mot AGA på lokalt og nasjonalt nivå i Ghana som alle er knyttet til disse tvangsflyttingene.⁸⁷

De siste årene har myndigheter, frivillige organisasjoner og uavhengige eksperter⁸⁸ fastslått at tvangsflyttingene i Obuasi og Iduapriem i stor grad ble utført i strid med Verdensbanken/ International Finance Corporation (IFC) sine standarder for tvangsflytting på de aktuelle tidspunkter. Disse standardene sier i dag blant annet at selskaper bør forbedre eller i det minste gjenopprette de tvangsflyttedes livsgrunnlag.⁸⁹ IFCs retningslinjer legger til grunn at befolkningens tapte landområder som hovedregel skal kompenseres med tilsvarende landområder og ikke med kontanter. Retningslinjene definerer også mer

detaljerte rammer for kompensasjon avhengig av hvor hardt rammet de tvangsflyttede er. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) har i sine retningslinjer for «*development based resettlements*» uttrykt samme prinsipp:⁹⁰

“Cash compensation should under no circumstances replace real compensation in the form of land and common property resources. Where land has been taken, the evicted should be compensated with land commensurate in quality, size and value, or better.”⁹¹

I en omfattende menneskerettighetsstudie av gruvesektoren i Ghana kom den ghanesiske menneskerettighetskommisjonen, Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ), i 2008 fram til at AGA i forbindelse med tvangsflyttinger ikke har konsultert befolkningen tilstrekkelig og har betalt dem mangelfull kompensasjon i henhold til nasjonalt regelverk og Verdensbanken/IFCs standarder.⁹²

4.2.4 AGAS FORHOLD TIL LOKALSAMFUNNENE

Da AGA videreførte gruvedriften i Obuasi og Iduapriem i 2004, fikk selskapets Community Relations-avdeling (CR-avdeling) ansvar for å informere og konsultere lokalsamfunnene, sette i gang sosiale investeringsprosjekter,⁹³ tilby alternative livsgrunnlag, gjennomføre tvangsflyttinger og utbetale kompensasjon til berørte bosettinger. Selskapets visjon, «*The communities and societies in which we operate will be better off for AngloGold Ashanti having been there*», var avdelingens målsetting, og IFCs standarder, spesielt Performance Standard 1 og 5, var fram til 2010 normene som ble lagt til grunn. På dette tidspunktet hadde avdelingen mangelfulle interne systemer og prosesser, og manglet ressurser til å arbeide systematisk. I praksis ledet det til at CR-avdelingen iverksatte omfattende ad hoc-tiltak som tjente som brannslukking ved akutte sosioøkonomiske behov.

I 2003 ble 173 bønder i Teberebie-landsbyen i Iduapriem lovet nye jordbruksområder mot at et nærliggende gråbergsdeponi ble utvidet (se bilde 2 under som illustrasjon). Til sammen 248 åkrer på 849 660 m² ble ekspropriert slik at deponiet kunne utvides.⁹⁴ AGA kompenserte bøndene i form av kontanter for tapte avlinger, men oppfylte ikke kravet i *Resettlement Action Plan* fra 2003 om nytt jordbruksland.⁹⁵ De 173 bøndene som ikke har mottatt nytt jordbruksland, hevder å ha bli fratatt sitt livsgrunnlag ettersom de ikke har forutsetninger for å livnære seg gjennom andre yrker og ikke kan erverve nytt land i området.

I 2011 besluttet AGA å kartlegge personer med utestående krav mot selskapet i Teberebie, og i februar 2012 lovet AGA å gi jordbruksland til de skadelidte, ni år etter tvangsflyttingen.



Bilde 2: Bilde tatt fra gråbergsdeponiet lokalisert ved siden av Teberebie-landsbyen (mars 2011). De røde pilene viser deponier som nå dekker tidligere jordbruksarealer og de blå pilene viser bosettingene i Teberebie-landsbyen.

Siden 2005 har AGA utbetalt kontant kompensasjon til lokalbefolkningen for beslaglagte jordbruksområder i Obuasi og Iduapriem for over NOK 10 millioner.⁹⁶ Etter det rådet kjenner til, har ikke AGA tilbudt befolkningen nytt jordbruksland, bortsett fra i forbindelse med de pågående tvangsflyttingene av Dokyiwa-landsbyen i Obuasi og Ajopalandshbyen i Iduapriem.

Erfaringene fra tvangsflyttinger gjennomført i forbindelse med Verdensbankfinansierte prosjekter, viser at å gjenopprette livsgrunnlaget for tvangsflyttede er blant de største utfordringene i tvangsflyttingsprosesser.⁹⁷ AGA har siden 2005 derfor iverksatt enkelte ALG-prosjekter i Iduapriem, herunder prosjekter som er blitt ledet av en frivillig organisasjon (OICI).⁹⁸ Prosjektene har gitt blandede resultater og har omfattet grønnsaksdyrking, maisdyrking, brød- og såpeproduksjon, palmeoljeutvinning, kjøttproduksjon og soppdyrking. I 2010 var 396 personer sysselsatt gjennom prosjektene som nå drives direkte av AGA. Det har også vært ALG-programmer i Obuasi, blant annet innen tekstilproduksjon, akvakultur og svineoppdrett.

Fram til 2011 hadde ikke AGA noen helhetlig plan eller et eget budsjett for ALG-programmene i Obuasi og Iduapriem. Midlene som til nå er avsatt til slike prosjekter, er tatt ad hoc fra selskapets totale budsjett og ikke fra et fond som selskapet var pliktig å opprette i henhold til konsesjonskontrakten inngått med ghanesiske myndigheter i 2004.⁹⁹ AGA har i 2011 planlagt en rekke nye ALG-programmer som skal gjennomføres over en treårsperiode.

Den ghanesiske menneskerettighetskommisjonen (CHRAJ) framholdt i sin gransknings-rapport at AGA har tilbudt «uakseptable alternativer» for beboernes tapte livsgrunnlag.¹⁰⁰

4.2.5 LOKALBEFOLKNINGENS OPPFATNING AV AGA I DAG

CHRAJs menneskerettighetsundersøkelser av gruveindustrien i Ghana i 2008 sammenliknet befolkningens tilfredshet i ulike selskapers konsesjonsområder, og fastslo at befolkningen var minst fornøyd i de områdene hvor AGA hadde gruvekonsesjoner.¹⁰¹ De siste to årene har imidlertid befolkningens forhold til AGA bedret seg.¹⁰² Dette skyldes i hovedsak økt informasjonsdeling og konsultasjon. Siden AGA i 2009 startet omfattende

studier av blant annet sosiale forhold, har selskapets CR-avdeling endret interne systemer. Lokalsamfunnene rapporterer i dag at de i større grad føler seg hørt av selskapet, men de stiller spørsmål ved AGAs faktiske gjennomføring av tiltak. Ifølge en spørreundersøkelse gjennomført i 2010 i Obuasi og Iduapriem var kun 30 prosent av lokalbefolkningen av den oppfatning at «*The communities and societies in which we (AGA) operate will be better off for AngloGold Ashanti having been there*». ¹⁰³ Over 40 prosent mente de ville ha hatt det bedre uten AGA. Majoriteten mente at AGA i liten grad responderte på landsbybeboernes henvendelser.

5 Informasjon fra selskapet

5.1 INTERNASJONALE INITIATIV OG SAMARBEID

AngloGold Ashanti deltar i en rekke frivillige initiativ og samarbeid for ansvarlig næringsliv og gruvedrift på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Disse inkluderer International Council on Mining and Metals (ICMM), *International Cyanide Management Code for the Manufacture, Transport and Use of Cyanide in the Production of Gold*, *Voluntary Principles on Security and Human Rights* og FNs *Global Compact*. I tillegg benytter selskapet blant annet flere standarder som definerer miljøstyringssystem, anbefalte grenseverdier for ulike typer forurensning og standarder for tvangsflytting.

5.2 AGAS MILJØSYSTEM OG -STANDARDE

Etikkrådet har svært lite informasjon om miljøsystemer og -standarder fra tiden før sammenslåingen av AG og AGC. Årsrapporter fra AGC i perioden 2000–2004 inneholder lite informasjon om sosiale forhold og enda mindre om miljø. Årsrapporten for 1999 uttaler: «*Environmental audits were undertaken at all mines and there were no significant out-of-compliance reports relating to the environment within the Group.*» ¹⁰⁴ Velkjente problemer fra lang tids gruvedrift i Obuasi, herunder omfattende dagbrudd på 1990-tallet, omtales ikke.

Rapporteringen på miljøområdet er kraftig forbedret etter 2004. AGA har innført og forbedret en rekke miljøsystemer og -standarder. Selskapet søker som et minimum å overholde nasjonale lover, forskrifter og betingelser i tillatelser der selskapet opererer.

5.2.1 AGAS EGNE STANDARDER

Selskapet har en integrert miljø- og lokalsamfunnspolicy som er kort og av generell karakter. ¹⁰⁵ Selskapet utviklet i 2009 standarder for egen virksomhet innen blant annet vann, luftkvalitet og kjemikalier. Etikkrådet finner disse standardene omfattende, og de inkluderer mange viktige tema og er til dels detaljerte. ¹⁰⁶ Standarden for vann omfatter blant annet ansvarsforhold, regelverk, overflatevann og grunnvann, vannbalansmodeller, vannkvalitet og -kvantitet, risikovurderinger og overvåkingsprogrammet. Når det gjelder grenseverdier for utslipp, viser standarden til internasjonale avtaler, nasjonale regelverk, miljøtillatelser for gruver og andre bindende forpliktelser.

Selskapet har identifisert fem fokusområder innen miljø: vann, energi og

drivhusgassutslipp, landareal, miljøfarlige stoffer, og luftkvalitet.¹⁰⁷ Selskapet legger vekt på at vann er en av de viktigste problemstillingene for selskapets gruvedrift.

Basert på AGAs miljøplan for Obuasi ga Ghanas miljødirektorat (EPA) en treårig miljølisens (*Environmental Certificate*) til Obuasigruben i mars 2011. Lisensen omfatter en rekke krav, inkludert krav til rensing av vann og håndtering av avgangsmasser og annet avfall. Selskapet har utviklet planer for å oppfylle kravene.

5.2.2 ISO 14001 STANDARD FOR MILJØSTYRINGSSYSTEM

I likhet med AGAs andre gruveoperasjoner har Obuasi et miljøstyringssystem som er sertifisert til ISO14001-standard.¹⁰⁸ Sertifiseringen er frivillig, men gjennomføres av en uavhengig tredjepart. Obuasi ble sertifisert i desember 2006,¹⁰⁹ og sertifiseringen ble videreført etter en revisjon i desember 2009¹¹⁰ med varighet til 2012.

5.2.3 STANDARDEN FOR CYANIDFORVALTNING

AngloGold Ashanti var med å utvikle den internasjonale standarden for cyanidforvaltning i gullgruveindustrien¹¹¹ og var blant de første selskapene som signerte i november 2005.¹¹² Denne frivillige standarden krever at uavhengige tredjeparter reviderer gruveoperasjonene og dokumenterer at disse følger den internasjonale standarden for å sikre beskyttelse av folks helse og miljø mot skadene som cyanid kan forårsake. I 2006 planla AGA at Obuasi skulle gjennom revisjon innen utgangen av 2008.¹¹³ I 2008 ble tidspunkt for sertifisering endret til 2010.¹¹⁴ Obuasi var blant operasjonene som i 2009 midlertidig trakk seg fra sertifiseringsprosessen i påvente av endringer i fysisk infrastruktur som er nødvendig for å transportere, motta og håndtere cyanid i tråd med standarden.¹¹⁵ Det er satt av ressurser til dette, og den detaljerte planleggingen er i gang. I 2011 var 16 av selskapets gruveoperasjoner sertifisert.¹¹⁶ Obuasis planlagte tidspunkt for sertifisering ble i 2011 oppgitt å være 2012.

Gullutvinningen i Obuasi er avhengig av cyanid for å isolere gull fra andre deler av malmen. Bruken av cyanid i Obuasi gikk ned fra 2006 (4 924 tonn)¹¹⁷ til 2010 (3 562 tonn),¹¹⁸ men økte fra 2010 til 2011 (3 888 tonn) til tross for en nedgang i volum prosessert malm på 24 prosent.¹¹⁹

5.3 AGAs SYSTEMER OG STANDARDER FOR SOSIALE FORHOLD

Etikkrådet har begrenset informasjon om retningslinjer og systemer som berører håndtering av lokalsamfunnet i tiden før 2004. Av AGAs årsrapporter fra år 2004 og utover framgår det at selskapet legger IFCs standarder for tvangsflytting til grunn,¹²⁰ og at selskapet anser tvangsflyttingsproblematikken som den største utfordringen for selskapets CR-avdeling. I 2007 iverksatte AGA en intern menneskerettighetspolicy i forbindelse med at selskapet sluttet seg til *Voluntary Principles on Security and Human Rights*. Etter at selskapet gjennomførte konsulentstudier for å kartlegge de sosiale forholdene rundt gruvene i 2009 og 2010, har selskapet utviklet ytterligere retningslinjer for sosiale forhold, i tillegg til prosesser og rapporteringssystemer, herunder *Stakeholder Engagement Action Plans* og *Integrated Development Action Plans*. I 2011 er det opprettet nye kommunikasjonslinjer mellom ulike avdelinger i selskapet som håndterer forhold som angår lokalbefolkningen, og AGA er i ferd med å rekruttere ytterligere personell til CR-avdelingen.¹²¹

5.3.1 AGAS EGNE STANDARDER

I tillegg til selskapets integrerte og korte miljø- og lokalsamfunnspolicy fra 2009 utformet selskapet i 2010 en supplerende standard for arbeid med lokalsamfunn, *AGA Management Standards*, som veileder CR-avdelingens arbeid og som skal gjennomføres i løpet av 2012 og 2013.¹²² Retningslinjene gir detaljert informasjon om kommunikasjon med ulike parter i lokalsamfunnet, sosioøkonomisk utvikling, bruk av landområder, tvangsflytting og klagebehandling. AGA har satt som mål at alle klager skal behandles innen 48 timer, og det skal av hensyn til framtidige revisjoner føres logg over alle klager.¹²³

AGA har som policy å følge IFCs retningslinjer. Det er særlig *Performance Standard 1 Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts* og *Performance Standard 5 Land Acquisition and Involuntary Resettlement* som er relevante. *Performance Standard* (PS) 1 setter generelle krav til selskapers virksomhet når det gjelder sosiale og miljømessige forhold (se tekstboks 1), og PS 5 beskriver minimumskrav som selskaper må oppfylle ved tvangsflytting (se tekstboks 2).

Tekstboks 1 Performance Standard 1, Objectives:¹²⁴

- To identify and evaluate environmental and social risks and impacts of the project.
- To adopt a mitigation hierarchy to anticipate and avoid, or where avoidance is not possible, minimize, and, where residual impacts remain, compensate/offset for risks and impacts to workers, Affected Communities, and the environment.
- To promote improved environmental and social performance of clients through the effective use of management systems.
- To ensure that grievances from Affected Communities and external communications from other stakeholders are responded to and managed appropriately.
- To promote and provide means for adequate engagement with Affected Communities throughout the project cycle on issues that could potentially affect them and to ensure that relevant environmental and social information is disclosed and disseminated.

Tekstboks 2 Performance Standard 5, Objectives:¹²⁵

- To avoid, and when avoidance is not possible, minimize displacement by exploring alternative project designs.
- To avoid forced eviction.
- To anticipate and avoid, or where avoidance is not possible, minimize adverse social and economic impacts from land acquisition or restrictions on land use by (i) providing compensation for loss of assets at replacement cost and (ii) ensuring that resettlement activities are implemented with appropriate disclosure of information, consultation, and the informed participation of those affected.
- To improve, or restore, the livelihoods and standards of living of displaced persons.
- To improve living conditions among physically displaced persons through the provision of adequate housing with security of tenure at resettlement sites.

5.4 RÅDETS KONTAKT MED AGA

Etikkrådet har hatt omfattende kontakt med AGA i 2010, 2011 og 2012. Selskapet vektlegger den historiske og institusjonelle kontekst selskapets gruver i Ghana drives i, selskapets strategier for å håndtere konsekvenser av gruvene, framskritt på ulike områder siden 2004, og tiltakene selskapet har forpliktet seg til å gjennomføre.

På miljøområdet erkjenner AngloGold Ashanti at det er omfattende forurensning av blant annet arsen i Obuasi. Selskapet mener forurensningen primært er forårsaket av et naturlig høyt arseninnhold i berggrunn og jordsmonn kombinert med over 100 års gruveaktivitet uten at miljøhensyn ble tilstrekkelig ivaretatt, i hovedsak før 2004. AGA framhever at selskapet har investert over USD 800 millioner i operasjonene i Ghana for å forandre gammel infrastruktur, oppgradere gruve driftsmetodene og rette opp både sosiale og miljømessige problemer i tråd med selskapets verdier. Dette har omfattet betydelige endringer i driftsstrategier for å øke produktivitet og resultater og for å håndtere miljømessige og sosiale problemer.

Selskapet framhever at det vil investere i ytterligere tiltak for å håndtere eksisterende forurensning og redusere og eliminere forurensning fra framtidig gruve drift (blant annet bygging av nytt avgangsmassedeponi, installering av nye renseanlegg). Selskapet jobber også med innføring av ytterligere standarder, både egne og internasjonale. Selskapet ansetter flere på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå for å håndtere utfordringene på en integrert måte. Tiltakene selskapet har gjennomført omfatter for eksempel håndtering av 10 000 tonn arsenikk (As_2O_3 , arsenikktrioksid), stenging av Pompora-anlegget for oppvarming av malm og repressering av avgangsmasser ved ulike deponier. Selskapet har også installert renseanlegg for å fjerne cyanid og andre typer forurensning i prosessvannet, og selskapet har dermed også økt resirkuleringen av vann i prosesseringen. Rent vann fra omkringliggende områder ved Pompora avgangsmassedeponi er avskjært og ledet bort for å hindre at dette vannet kommer inn i deponiet og forurennes før det renner inn i vassdrag nedstrøms.

AGA har i sine svar til rådet erkjent at selskapets virksomhet kan ha ført til tap av jordbruksland, og at kompensasjonen har vært basert på utilstrekkelige kompensasjonssatser og/eller er blitt utbetalt for sent. Selskapet presiserer at en rekke av forholdene ligger langt tilbake i tid, og at AGA i dag har økt konsultasjonen av befolkningen, at det skal utbetales kompensasjon til husholdninger som har utestående krav mot selskapet,¹²⁶ at det tilbys kompensasjon i form av jordbruksland, at det iverksettes ALG-programmer og at det etableres brønner for å skaffe rent vann. Selskapet har betalt kompensasjon for noen typer skader, for eksempel for tapte avlinger, flom og avsetninger av silt i lokale elver. På bakgrunn av konsulentstudiene som AGA gjennomførte i 2009 og 2010, er selskapet i ferd med å planlegge sosiale tiltak som de neste tre årene skal gjennomføres i Obuasi og Iduapriem. Selskapet har avsatt større ressurser for å bedre situasjonen i lokalmiljøet og planlegger å utbetale USD 4,8 millioner innen utgangen av 2013 til personer som har utestående krav i forbindelse med tvangsflyttinger. Summene skal utbetales gjennom det statlige Land Valuation Board.¹²⁷ I 2011 innledet AGA dialog med viktige lokale organisasjoner for å forsøke å løse de dype sosiale konfliktene i lokalmiljøet, og i 2012 skal AGA i samarbeid med konsulenter og Ghanas helsedepartement iverksette studier for å kartlegge miljø- og helserisikoer i Obuasi og Iduapriem. Selskapet har varslet at det i fremtiden kan

bli aktuelt å gjennomføre ytterligere tvangsflyttinger grunnet befolkningens sikkerhet og/eller helserisiko.

Selskapet erkjenner at prosessen med å bringe operasjonene opp på det ønskede nivå går sent, og senere enn selskapet hadde planlagt, men understreker at det er en målrettet prosess som selskapet har forpliktet seg til og investerer i. Selskapet har som mål å være blant de beste i verden innen miljømessig og sosial bærekraft. AngloGold Ashanti vil bruke erfaringer fra andre store snuoperasjoner i selskapet og store ressurser på å snu operasjonene i Obuasi og Iduapriem og gjøre disse økonomisk, miljømessig og sosialt bærekraftige. Selskapet planlegger omfattende studier innen miljø- og helseforhold i de neste tre årene for å kartlegge problemer og definere ytterligere tiltak. Disse vil bli gjennomført av uavhengige eksperter, basert på vitenskapelige metoder og involvere berørte interesser. Der alvorlige problemer som trenger umiddelbar respons blir identifisert, vil selskapet iverksette tiltak løpende før studiene er ferdige. Selskapet sier at det er villig til å stille de nødvendige ressursene til disposisjon, og selskapet vurderer risikoen for framtidig miljøskade og menneskerettighetskrenkelser som mindre enn det Etikkrådet gjør.

6 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har i samsvar med de etiske retningslinjenes § 2 vurdert om AGA er ansvarlig for alvorlig miljøskade og/eller medvirker til grove eller systematiske krenkelser av menneskerettigheter gjennom gruvevirksomheten i Ghana.

6.1 ALVORLIG MILJØSKADE

Etikkrådet vurderer miljøskadene fra Obuasigruben som svært alvorlige og mener at skadene har langvarige konsekvenser for både økosystem og folks helse og livsgrunnlag. Arsen-konsentrasjonene målt i Obuasi er svært høye i internasjonal målestokk og er langt over Ghanas regelverk og internasjonale retningslinjer. En rekke undersøkelser viser konsistent svært høye måleverdier, ofte over hundre ganger høyere enn grenseverdiene.

Økt risiko for en rekke alvorlige skadevirkninger av arsen er godt dokumentert internasjonalt for verdier som ligger langt under de nivå som er målt i Obuasi (f. eks. ulike former for kreft, skader på nervesystemet, hudskader). Flere undersøkelser viser også alvorlig vannforurensning fra tungmetaller og cyanid langt over nasjonale og internasjonale grenseverdier. Helsekader fra forurensning synes så langt å være meget lite studert i Obuasi, men Etikkrådet legger til grunn at studier internasjonalt viser at slik forurensning vil ha skadelige effekter, særlig på sårbare grupper som barn.

Et naturlig høyt arseninnhold i berggrunnen er en medvirkende årsak til dagens omfattende forurensning. Områder som ikke er påvirket av selskapets aktiviteter eller anlegg, og som kan sies å representere tilnærmet naturlig bakgrunnsforurensning, har likevel mye lavere forurensningsnivåer. Det er stor forskjell på de naturlig høye bakgrunnskonsentrasjonene av arsen og de svært høye arsenkonsentrasjonene som forårsakes av gruedrift, -anlegg og -områder AGA er ansvarlig for. Det er særlig uheldig at den alvorlige forurensningen av vann, jord, fisk og avlinger skjer i områder med store befolkningskonsentrasjoner.

Forurensningsnivåene som eksisterte da det sammenslåtte selskapet videreførte operasjonene i 2004, er samlet sett lite endret på tross av tiltakene selskapet har gjennomført så langt og som har hatt effekt lokalt i mindre områder. Dette betyr ikke at gjennomførte tiltak har vært bortkastet, men at Obuasi er uvanlig problematisk og at effektene av tiltak først blir store når enda flere tiltak er gjennomført over lang tid. Rådet finner at selskapet gjentatte ganger har under- og feilvurdert problemomfang og -kompleksitet og hva som er nødvendig for å håndtere disse. Selskapet er åpent om problematisk høye forurensningsnivå, at kompleksiteten i operasjonen er større enn først antatt både driftsteknisk og på miljøområdet, og at selskapet ikke har kommet så langt det ønsket i å håndtere miljøproblemene. Selskapet planlegger ytterligere studier og tiltak i årene som kommer. Gjennomføring av effektive tiltak for en kraftig reduksjon av forurensningen er krevende i en situasjon med både gammel og ny forurensning ved mange anlegg og lokaliteter, samt teknologiske løsninger og anlegg som ikke er tilpasset dagens miljøstandarder. Etikkrådet vurderer det som meget sannsynlig at den svært alvorlige forurensningen vil fortsette i et betydelig antall år framover på grunn av det store omfanget og kompleksiteten i problemene.

I tillegg er omfanget av problemer ikke tilstrekkelig kartlagt. Videre studier de neste tre årene vil med stor sannsynlighet avdekke nye problemområder som rådet ikke har vurdert, for eksempel alvorlig forurensning ved andre avgangsmassedeponier som i dag ikke er i bruk. Rådet vurderer det som sannsynlig at det etter disse studiene vil være nødvendig med ytterligere studier og tiltak i flere år framover. Den alvorlige forurensningen ventes å fortsette i denne perioden. Rådet mener det er naturlig å forvente at selskapet reduserer forurensningen ned mot naturlig bakgrunnsnivå i regionen.

6.2 GROVE ELLER SYSTEMATISKE MENNESKERETTIGHETSKRENKELSER

I denne saken representerer også miljøskaden menneskerettighetsproblemer. Etikkrådet mener at AGA og forløperen AGC har opptrådt slik at det innebærer medvirkning til grove og systematiske krenkelsers av internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, og viser særlig til FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 12 om «Retten til helse.» Gruvevirksomheten rammer folk i nærområdet både gjennom forurensning og tvangsflytting, hvilket fører til forringelse eller tap av både livsgrunnlag og helse.

Innenfor AGAs konsesjonsområde i Obuasi og Iduapriem befinner det seg henholdsvis 130 og 14 landsbyer, og over halvparten av befolkningen lever av selvbergingsjordbruk. Både de som har avgitt land til AGA i Obuasi og Iduapriem, og de som er berørt av selskapets virksomhet gjennom forurensning, har fått sine livsgrunnlag forringet. Den alvorlige forurensningen har redusert befolkningens tilgang til rent vann, fisk og jordbruksprodukter. Helsesituasjonen påvirkes negativt. Ren mat og rent vann må i dag i stor grad kjøpes, noe som er utfordrende for en ubemidlet befolkning. Det vil ta lang tid å redusere forurensningen slik at naturressursene trygt kan utnyttes av befolkningen i alle berørte områder.

De siste 20 årene har stadig større jordbruksarealer blitt overtatt av gruvene, og bøndene som dyrket disse områdene, har i stor grad mottatt kompensasjon som ikke

tilfredsstillende Verdensbanken/IFCs standarder. Rådet legger vekt på at det er flere tusen mennesker som gjennom denne kompensasjonspraksisen har mistet eller fått sitt livsgrunnlag vesentlig forringet. Dette er særlig alvorlig fordi det har rammet en befolkning som allerede er preget av fattigdom, spesielt i Iduapriem. Selskapet har etter rådets vurdering skapt en svært usikker framtid for en i utgangspunktet sårbar befolkning.

Ved videreføringen av gruvedriften i 2004 manglet selskapet oversikt over hvordan selskapets virksomhet påvirket befolkningen helsemessig og på annet vis. Selskapet iverksatte ad hoc-tiltak som adresserte noen akutte sosioøkonomiske behov, men fulgte ikke en strategisk plan basert på undersøkelser og konsultasjon med befolkningen. Rådet legger til grunn at dette har ført til at forholdene for befolkningen, til tross for ulike tiltak som programmer for alternative livsgrunnlag, ikke er vesentlig forbedret.

De siste to årene har selskapet satt av større ressurser for å bedre forholdene og gjennomført kartleggingsstudier som grunnlag for å iverksette ytterligere tiltak. Rådet anser dette som hensiktsmessige grep både for å skaffe bedre oversikt over forholdene og for å redusere risiko for at selskapets virksomhet i framtiden forårsaker lignende problemer.

Rådet ser det som positivt at selskapet nå ser ut til å gjennomføre IFCs standarder i forbindelse med tvangsflytting. Etter Etikkrådets oppfatning virker det som om AGA legger større vekt på å følge prosedyrer som ivaretar menneskerettighetene, nå enn før. AGA har også konkrete planer for å rette opp tidligere mangelfull kompensasjon, og hvis dette gjennomføres etter planen, vil utestående kompensasjonskrav være løst innen utgangen av 2013. Slik Etikkrådet ser det, synes den største framtidige risikoen på menneskerettighetsområdet derfor først og fremst å henge sammen med de omfattende forurensningsproblemene. Problemene er både omfattende og sammensatte, og en rekke nye miljø- og helsestudier er ennå ikke gjennomført. Det ventes at også nye helseproblemer avdekkes i framtidige studier. Rådet vurderer det derfor som sannsynlig at det vil ta betydelig tid før den berørte befolkningen får gjenopprettet sitt livsgrunnlag.

7 Tilrådning

Etikkrådet tilråder å utelukke selskapet AngloGold Ashanti Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet er ansvarlig for alvorlig miljøskade og medvirker til grove og systematiske menneskerettighetskrenkelser.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Gro Nystuen
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Jfr. § 2, tredje ledd i Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers (www.etikkradet.no).
- 2 Selskapet har *Issuer Id*: 107614.
- 3 <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styret-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 4 AGA har mottatt kritikk fra lokale og internasjonale frivillige organisasjoner, for eksempel gjennom flere rapporter utarbeidet av Wassa Association of Communities Affected by Mining (WACAM) om miljøforhold og menneskerettigheter. Andre rapporter og materiale inkluderer: ActionAid 2006. *Gold Rush – The impact of gold mining on the poor people in Obuasi in Ghana*. ActionAid, Johannesburg; Amnesty International Ghana (se for eksempel <http://www.amnestyghana.org/>), og FIAN International (se for eksempel <http://www.fian.org/news/press-releases/ghana/?searchterm=anglogold>).
- 5 Det kan ikke utelukkes at også disse «referanseområdene» lenger opp i vassdragene er påvirket av tidligere gruvedrift, for eksempel store utslipp av arsen til luft fra anlegget ved Pompora som spredte seg over store områder rundt Obuasi for det ble stoppet i år 2000 (se for eksempel: Amase, S.K. 1975. Arsenic pollution at Obuasi Goldmine, town, and surrounding countryside. *Environmental Health Perspectives* 12: 131–135).
- 6 Med tvangsflytting menes i denne tilrådingen både fysisk og økonomisk tvangsflytting. I henhold til definisjonene til International Finance Corporation (IFC) er økonomisk tvangsflytting «*Loss of assets or access to assets that leads to loss of income sources or other means of livelihood*» og fysisk tvangsflytting er «*Relocation or loss of shelter*.» (IFC *Performance Standard 5 Land Acquisition and Involuntary Resettlement*. s. 1).
- 7 FNs *Guiding Principles on Business and Human Rights* (<http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/Protect-Respect-Remedy-Framework/GuidingPrinciples>).
- 8 UN Global Compact (http://www.unglobalcompact.org/Issues/human_rights/Tools_and_Guidance_Materials.html).
- 9 <http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso26000.htm>.
- 10 Se Etikkrådets tilråding om selskapene Walmart av 15. november 2005 og Monsanto 20. november 2006 (www.etikkradet.no).
- 11 Se Etikkrådets tilråding om Walmart, 15. november 2005, punkt 3.2 og tilråding om Monsanto, 20. november 2006, punkt 5.1 (www.etikkradet.no).
- 12 FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966.
- 13 IFCs *Performance Standards* (<http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/PerformanceStandards>); <http://www.ifc.org/performancestandards>) og FNs Høykommissær for menneskerettigheter. *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement*. A/HRC/4/18(UN).
- 14 Mark Curtis. *The Impact of Mining on Poor People in and around Obuasi, Ghana*. 29. juni 2005.
- 15 AGA. *Annual Financial Statements 2011*. s. P324.
- 16 AGA. *Annual Financial Statements 2011*. s. P323.
- 17 AGA. *Annual Financial Statements 2011*. s. P4. Produksjonen på 4,33 millioner unser tilsvarer cirka 134,7 tonn gull (1 (troy) unse = 31,1035 gram).
- 18 Se for eksempel: <http://www.barrick.com/Company/Profile/default.aspx>, <http://www.newmont.com/about/company-glance>, <http://www.anglogoldashanti.co.za/About+our+business/Corporate+Profile.htm>.
- 19 AGA. *Annual Financial Statements 2011*. s. P6.
- 20 Hilson, G. 2002. Harvesting mineral riches: 1000 years of gold mining in Ghana. *Resources Policy* 28: 13–26.
- 21 «*Carbon-in-leach*» er en metode for å utvinne gull og sølv fra knust og finmalt malm og utgjør ett steg i en lengre prosess. Det verdifulle metallet bindes til karbon, typisk i en stor tank med finmalt malm blandet med væske som røres om. Gullet isoleres i et senere steg i prosessen.
- 22 «*Heap leaching*» er en metode for å utvinne metaller fra malm. Knust malm plasseres i en stor haug («*heap*»). Haugen overrisles med en væske, som ofte inneholder cyanid om man skal utvinne gull fra malmen. Væsken samles opp etter å ha rent gjennom malmhaugen, da den inneholder gull som er løst opp fra malmen. Væsken prosesseres videre for å isolere gullet.
- 23 I tillegg til en omfattende infrastruktur i form av underjordsgruver består Obuasi blant annet av over 40 eldre dagbrudd, over 25 eldre gråbergsdeponi, over 10 avgangsmassedepoier, flere damanlegg for vann og lager for malm som kan prosesseres senere. De fleste av disse anleggene er ikke i bruk og flere er i ulike stadier for rehabilitering.
- 24 Basert på tall fra AGAs årsrapporter i perioden.
- 25 Mineralressurs: Økonomisk interessant materiale av en type, mengde og kvalitet som gjør at det er sannsynlig at den kan utvinnes lønnsomt (basert på spesifikk geologisk dokumentasjon).
- 26 29,52 millioner unser per 31. desember 2010 (AGA. *Mineral Resource and Ore Reserve Report 2010*. s. P85).
- 27 Malmreserve: Den økonomisk drivverdige del av en mineralressurs i lys av teknologiske, økonomiske, markedsmessige, miljømessige, sosiale og juridiske forhold (basert på detaljerte og omfattende studier).
- 28 8,92 millioner unser per 31. desember 2010 (AGA. *Mineral Resource and Ore Reserve Report 2010*. s. P88).
- 29 Tall per 31. desember 2010 (AGA. *Mineral Resource and Ore Reserve Report 2010*. s. P4–P5).
- 30 AGA. *Form 20-F 2010*. s. 77.

- 31 AGA. *Form 20-F 2010*. s. 76.
- 32 Flotasjon er en metode for å skille komponenter som har ulike egenskaper, i dette tilfellet skille malmpartikler med gull fra uinteressante deler av bergartene. Denne prosessen produserer et konsentrat som inneholder gull.
- 33 BIOX® er en metode for å behandle konsentratet av den sulfidholdige malmen gjennom biologisk oksidasjon med tre typer bakterier (*Thiobacillus ferrooxidans*, *Thiobacillus thiooxidans*, *Leptospirillum ferrooxidans*). Bakteriene bryter ned sulfidminerale som har bundet gullet, og gjør derfor gullet lettere tilgjengelig for videre prosessering og øker effektiviteten i gullutvinningen.
- 34 Actiflo er en patentert sedimenteringsprosess som reduserer innholdet av arsen, tungmetaller og andre kjemiske forbindelser i prosessvannet og hindrer akkumulering av disse stoffene. Dermed kan vannet resirkuleres i prosesseringen.
- 35 «Rotating biological contactors» (RBCs), eller roterende biologiske kontaktorer (også kalt biotromler), er en biologisk rensningsprosess som benyttes for å redusere eller fjerne ulike typer forurensning fra avløps- eller prosessvann. Disse består ofte av mikroorganismer som bryter ned forurensning og som vokser på en roterende trommel som er delvis senket ned i forurenset vann.
- 36 AGAs svar til rådet i mars 2011.
- 37 1 350 personer i landsbyen blir fysisk tvangsflyttet.
- 38 AGAs svar til rådet i mars 2011.
- 39 Informasjon fra selskapet under feltturen i Ghana i mars 2011.
- 40 AGA. *Report to Society 2008*. s. 166.
- 41 Tallet for Obuasi rapporteres som 3 i to rapporter (AGA. *Report to Society 2004*. s. E10–E12 og AGA. *Form 20-F 2004*. s. 103), og som 1 i: AGA. *Country Report Ghana Obuasi 2004*. s. 8. Tallet for AGA totalt (16) finnes for eksempel i: AGA. *Report to Society 2004*. s. E10–E12.
- 42 Tallet for Obuasi (3) er fra: AGA. *Country Report Ghana Obuasi 2005*. s. 8 og AGA. *Report to Society 2005*. s. EN8. Tallet for AGA totalt (25) er fra: AGA. *Report to Society 2008*. s. 166. Merk at AGAs *Report to Society 2005*, s. EN7 oppgir tallet 24 for AGA totalt.
- 43 Tallet for Obuasi (3) er fra: AGA. *Country Report Ghana Obuasi 2006*. s. 19. Tallet for AGA totalt (25) er fra: AGA. *Report to Society 2008*. s. 166.
- 44 Tallet for Obuasi (9) er fra: AGA. *Report to Society 2007*. s. 165–168. Merk at AGAs *Country Report Ghana Obuasi 2007*, s. 23 oppgir 8 miljøhendelser. Tallet for AGA totalt (33) er fra: AGA. *Report to Society 2008*. s. 166. Merk at AGAs *Sustainability Review 2009*, s. P33 og AGAs *Sustainability Report 2011*, s. P48 oppgir henholdsvis 48 og 49 hendelser for 2007.
- 45 Tallet for Obuasi (8) er fra: AGA. *Obuasi Country Report 2008*. s. 38. Tallet for AGA totalt (55) er fra: AGA. *Report to Society 2008*. s. 166 og AGA. *Sustainability Report 2010*. s. P3. Tallet 104 oppgis i: AGA. *Report to Society 2008*, s. 166. Cirka 88 miljøhendelser er omtalt i dokumentet *AGA Environmental Incidents for the year ending 31 December 2008*. Merk at AGAs *Sustainability Review 2009*, s. P33 oppgir 160 og 55 miljøhendelser for 2008, etter henholdsvis gammel og ny metode for registrering av alvorlig hendelse.
- 46 Tallet for Obuasi (10) er fra AGAs *Reportable environmental incidents during 2009* og AGAs *Sustainability Report: Supplementary information 2010*, s. P72. Tallet for AGA totalt (51) er fra AGAs *Sustainability Report: Supplementary information 2010*, s. P72, som justerte tallet for 2009 opp fra 50 hendelser som var tallet rapportert i 2009. Merk at AGAs *Sustainability Review 2009*, s. P33 oppgir 195 og 50 hendelser for 2009, etter henholdsvis gammel og ny metode for registrering av alvorlig hendelse.
- 47 AGA. *Sustainability Report: Supplementary information 2010*. s. P72.
- 48 AGA. *Sustainability Report: Supplementary information 2011* (<http://www.aga-reports.com/11/sustainability-report/supplementary-information/environment/compliance>).
- 49 Smedley, P.L. & Kinniburgh, D.G. 2002. A review of the source, behaviour and distribution of arsenic in natural waters. *Applied Geochemistry* 17: 517–568.
- 50 Nordstrom, D.K. 2002. Worldwide occurrences of arsenic in ground water. *Science* 296: 2143–2145; Smedley & Kinniburgh 2002.
- 51 Dødelig dose arsenikk er i størrelsesorden 1–3 mg/kg kroppsvekt, eller omtrent 100–300 mg til en voksen person (Olsen, V. & Mørland, J. 2004. Forgiftning med arsen. *Tidsskrift for Den Norske Lægeforening* nr. 21 (124): 2750–3). USAs *Agency for Toxic Substances and Disease Registry* (ATSDR) sier at over 60 mg/l i drikkevann kan være dødelig (ATSDR 2007. *Toxicological profile for arsenic*. ATSDR, Atlanta. s.7).
- 52 *International Agency for Research on Cancer* (IARC) udatert. Arsenic in drinking water. IARC Monographs volume 84. IARC, Lyon; ATSDR 2007. *Toxicological profile for arsenic*. ATSDR, Atlanta; World Health Organisation (WHO) 2008. *Guidelines for drinking-water quality. Second addendum to third edition. Volume 1 Recommendations*. WHO, Geneva.
- 53 Arsenkis inneholder blant annet jern, arsen og svovel (FeAsS).
- 54 Ahmad & Carboo fant gjennomsnittlig 8 305 mg/kg arsen i avgangsmasser (Ahmad, K. & Carboo, D. 2000. Speciation of As (III) and As (V) in some Ghanaian gold tailings by a simple distillation method. *Water, Air and Soil Pollution* 122: 317–326).
- 55 Amase, S.K. 1975. Arsenic pollution at Obuasi Goldmine, town, and surrounding countryside. *Environmental Health Perspectives* 12: 131–135; Amonoo-Neizer, E.H., Nyamah, D. & Bakiamoh, S.B. 1996. Mercury and arsenic

- pollution in soil and biological samples around the mining town of Obuasi, Ghana. *Water, Air, and Soil Pollution* 91: 363–373; Smedley, P.L. 1996. Arsenic in rural groundwater in Ghana. *Journal of African Earth Sciences* 22(4): 459–470; Smedley & Kinniburgh 2002.
- 56 Amase 1975.
- 57 Se for eksempel *Enforcement notice* fra Ghana Environmental Protection Agency (EPA) september 2007.
- 58 Se for eksempel: AGA. *Obuasi Country Report 2008*. s. 37.
- 59 AGA. *Report to Society 2007*. s. 169–170.
- 60 AGA. *Sustainability Report: Supplementary information 2011* (<http://www.aga-reports.com/11/sustainability-report/supplementary-information/mine-lifecycle>).
- 61 Utvinning av gull ved STP skjer gjennom flere trinn og er blant annet basert på biologisk oksidasjon (BIOX[®]) og bruk av cyanid i et senere trinn i prosesseringen. Resirkulering av prosessvann forurenset med cyanid vil være ødeleggende for de svært cyanidfølsomme bakteriene som oksiderer sulfid (BIOX[®]). Siden STP lenge manglet renselanlegg for cyanid kunne ikke prosessvann (med cyanid) resirkuleres, noe som krevde kontinuerlig tilførsel av nytt vann uten cyanid. Det ble derfor produsert et betydelig overskudd av forurenset prosessvann som resulterte i forurensete utslipp. Rensing av vannet er gradvis innført de senere år, noe som har økt resirkuleringen og redusert forurensningen fra utslipp av prosessvann.
- 62 Smedley 1996.
- 63 Ghanas grenseverdi for oppløst arsen i utslippsvann er 0,1 mg/l, mens grenseverdien for totalt arsen er 1 mg/l. International Finance Corporation (IFC) opererer med en grenseverdi på 0,1 mg/l for totalt arsen og har ikke oppgitt grenseverdi for oppløst arsen.
- 64 Se for eksempel: Obiri, S. 2009. *Determination of heavy metals in water bodies in the Tarkwa and Obuasi mining areas*. Wassa Association of Communities Affected by Mining (WACAM), Tarkwa.
- 65 Se for eksempel: Obiri 2009.
- 66 <http://www.epaghanaakoben.org/rating/listmines2>.
- 67 Målinger har omfattet tre typer cyanid: fri cyanid, WAD cyanid og total cyanid. Etikkrådet har fokusert på fri cyanid siden dette er den mest skadelige formen for cyanid i vann.
- 68 Se for eksempel Obiri 2009; Obiri, S., Dodoo, D.K., Armah, F.A., Essumang, D.K. & Cobbina, S.J. 2010. *Evaluation of lead and mercury neurotoxic health risk by resident children in the Obuasi municipality, Ghana. Environmental Toxicology and Pharmacology* 29: 209–212; Akabzaa, T.M., Banoeng-Yakubo, B.K. & Seyire, J.S. udatert. *Impact of Mining Activities on Water Resources in the Vicinity of the Obuasi mine*; Tay & Momade udatert. *Trace Metal Contamination in Water from Abandoned Mining and Non-Mining areas in the Northern Parts of the Ashanti Gold Belt, Ghana*.
- 69 Se for eksempel: Amonoo-Neizer, E.H. & Amekor, E.M.K. 1993. Determination of Total Arsenic in Environmental Samples from Kumasi and Obuasi, Ghana. *Environmental Health Perspectives* 101(1): 46–49; Kumi-Boateng, B. 2007. *Assessing the spatial distribution of arsenic concentration from goldmine for environmental management at Obuasi, Ghana*. M.Sc. thesis, International Institute for Geo-information Science and Earth Observation, Enschede.
- 70 Se for eksempel: Antwi-Agyei, P., Hogarh, J.N. & Foli, G. 2009. Trace elements contamination of soils around gold mine tailings dams at Obuasi, Ghana. *African Journal of Environmental Science and Technology* 3(11): 353–359.
- 71 UN Committee on Economic, Cultural and Social Rights, General Comments No. 15 (<http://www.righttowater.info/progress-so-far/general-comments-2/>).
- 72 AGAs svar til rådet i januar 2012.
- 73 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) og WHO *The Right to Health* fact sheet no. 31, s. 30 (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31.pdf>); Norad Retten til helse (<http://www.norad.no/no/tema/menneskerettigheter/retten-til-helse>).
- 74 International Monetary Fund udatert. *Ghana—Enhanced Structural Adjustment Facility Economic and Financial Policy Framework Paper, 1998–2000* (<http://www.imf.org/external/np/pfp/ghana/ghana0.htm>).
- 75 Denne loven ble avløst av *Minerals and Mining Act* i 2006.
- 76 Akabzaa, T.M. 2000. *Boom and dislocation, the environmental and social impacts of mining in the Wassa West District of Ghana*. s. 74.
- 77 Se fotnote 6 for definisjon av fysisk og økonomisk tvangsflytting.
- 78 På 1990-tallet var det utbredt praksis å bruke «value-for-value»-prinsippet når selskap oppførte nye huskonstruksjoner for de tvangsflyttede. Ettersom de nye huskonstruksjonene var av betydelig bedre kvalitet enn de opprinnelige husene, ble antall rom per hus redusert, slik at verdien av det gamle huset og det nye samsvarte. Dette medførte en rekke utfordringer for store familier som fikk for liten plass og ikke hadde tillatelse til å bygge på ytterligere rom.
- 79 Den ghanesiske *Minerals and Mining Act* pålegger selskap å kompensere landeiere og beboere («occupiers») for skade som virksomheten forårsaker på land, bygninger, buskap, avlinger eller trær. Dersom andre bruksretter fratras eier/beboer gjennom virksomheten, skal det også kompenseres for disse. Loven sier videre at kompensasjonsbeløpet skal fastsettes av de berørte parter, det vil si selskapet og landsbybefolkningen.
- 80 AGAs svar til rådet i mars 2011.
- 81 Akabzaa, T.M. 2000. *Boom and dislocation, the environmental and social impacts of mining in the Wassa West District*

- of Ghana. s. 84; Etikkrådets intervjuer med lokalbefolkning i Teberebie i mars 2011.
- 82 Akabzaa, T.M. 2000, s. 92.
- 83 Det er i tillegg utført to fysiske tvangsflyttinger (AGAs svar til rådet i januar 2012).
- 84 Med kompensasjon menes i denne tilrådnings betaling i kontanter eller naturalia (land) for verdier eller ressurser som er ervervet eller berørt av et prosjekt på det tidspunktet verdien må erstattes.
- 85 AGAs svar til rådet i mars 2011 og intervjuer i Obuasi i mars 2011 under Etikkrådets feltbesøk.
- 86 AGAs svar til rådet i januar 2012.
- 87 AGAs svar til rådet i mars 2011.
- 88 Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) 2008. *The State of Human Rights in Mining Communities in Ghana*; rapporter fra WACAM, og AGAs svar til rådet i mars 2011.
- 89 IFCs Performance Standard 1 og 5.
- 90 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Development based resettlements* (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>). FNs høykommissær for menneskerettigheter.
- 91 Basic principles and guidelines on development based evictions and displacement. A/HRC/4/18(UN) Kap. 6 (A): Compensation (http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_en.pdf).
- 92 CHRAJ 2008. *The State of Human Rights in the Mining Communities in Ghana*. s. 18.
- 93 Utdanningsprosjekter, fritidsprosjekter, infrastruktur etc.
- 94 Selskapets svar til rådet i desember 2010.
- 95 Selskapets svar til rådet i desember 2010.
- 96 Selskapets svar til rådet i desember 2010.
- 97 World Bank 2004. *Involuntary resettlement sourcebook. Planning and implementation in development projects*. World Bank, Washington, D.C.
- 98 Opportunities Industrialization Centers International (<http://www.oici.org/>).
- 99 AGAs svar til rådet i desember 2010.
- 100 CHRAJ 2008.
- 101 CHRAJ 2008.
- 102 Sekretariatets samtaler med lokalbefolkningen, mars 2011.
- 103 Spørreundersøkelsen bygde på individ- og gruppeintervjuer med utvalgte landsbyer i Obuasi og Iduapriem i 2009 (AGAs svar til rådet i mars 2011).
- 104 AGC. *Annual Report 1999*. s. 14. Tilsvarende formulering finnes i: AGC. *Annual Report 2000*. s. 14.
- 105 AGAs *Integrated environment and community policy*, juni 2009 (<http://www.anglogold.com/NR/rdonlyres/B9E007AA-848C-46B8-A904-815E82207D68/0/EnvironmentalandCommunityPolicy.pdf>).
- 106 AGAs *Community and Environment Management Standards*, juni/juli 2009 (<http://www.anglogold.com/NR/rdonlyres/81011574-92AB-47EA-99B9-2F6CAF7CF010/0/CommunityandEnvironmentManagementStandards.pdf>).
- 107 AGA. *Sustainability Report 2010*. s. P46.
- 108 AGA. *Report to Society 2007*. s. 159.
- 109 AGA. *Report to Society 2006*. s. 144.
- 110 AGA. *Annual Financial Statements 2009*. s. P77.
- 111 International Cyanide Management Code For The Manufacture, Transport and Use of Cyanide In The Production of Gold (<http://www.cyanidecode.org/>).
- 112 AGA. *Report to Society 2006*. s. 86.
- 113 AGA. *Report to Society 2006*. s. 92.
- 114 AGA. *Obuasi Country Report 2008*. s. 40; AGA. *Report to Society 2008*. s. 172.
- 115 AGA. *Sustainability Review 2009*. s. 41.
- 116 AGA. *Sustainability Report 2011*. s. P7.
- 117 AGA. *Report to Society 2007*. s. 173.
- 118 AGA. *Sustainability Report Supplement 2010*. s. 75.
- 119 AGA. Sustainability Report 2011. Supplementary information (<http://www.aga-reports.com/11/sustainability-report/supplementary-information/environment/materials-waste>).
- 120 IFC Performance Standard 1 og 5.
- 121 AGAs svar til rådet i januar 2012.
- 122 AGAs svar til rådet i januar 2012.
- 123 AGAs svar til rådet i desember 2010.
- 124 IFC *Performance Standard 1*, fra IFCs reviderte standarder med virkning fra 1. januar 2012. Standardene som eksisterte før revisjonen var i substans like.
- 125 IFC *Performance Standard 5*, 1. januar 2012.
- 126 Per januar 2012 var 42 prosent av de utestående kravene i Obuasi løst, og 66 prosent av kravene i Iduapriem (AGAs svar til rådet i januar 2012).
- 127 Lokalbefolkningen i Obuasi har tidligere anklaget Land Valuation Board for å ta bestikklser for å utbetale kompensasjon (AGAs svar til rådet i januar 2012).

Til Finansdepartementet

3. desember 2012

Tilråkning om utelukkelse av Ta Ann Holdings Berhad fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	119
2 Innledning	120
2.1 Hva rådet har tatt stilling til	120
2.2 Kilder	122
3 Bakgrunn	123
3.1 Kort om selskapet	123
3.2 Ta Anns hogst- og plantasjekonsesjoner i Sarawak	123
4 Miljøvirkninger av selskapets virksomhet	124
4.1 Tap av biologisk mangfold og livsmiljøer	124
4.2 Andre gangs hogst uten miljøkonsekvensutredninger	128
5 Informasjon fra selskapet	128
5.1 Ta Anns kontakt med Etikkrådet	128
5.2 Ta Anns posisjon	129
6 Etikkrådets vurdering	132
7 Tilråkning	135

1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke det malaysiske selskapet Ta Ann Holdings Berhad (Ta Ann) fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin skogsdrift er ansvarlig for alvorlig miljøskade.

Ta Ann er et skogselskap med hovedvirksomhet på Borneo i Sarawak, Malaysia. Selskapet driver hogst av tropisk skog, og er i tillegg i ferd med å konvertere store skogområder til plantasjer for produksjon av trevirke og palmeolje. Ta Ann driver også plantasjer og sagbruk i Tasmania, Australia.

Rådet har vurdert miljøvirkningene knyttet til hogst og avskoging i Ta Anns konsesjonsområder i Sarawak. I sin vurdering har rådet lagt vekt på omfanget av skaden og i hvilken grad den medfører langvarige eller irreversible virkninger, om miljøskadene er et brudd på nasjonale krav og internasjonale normer, og hva selskapet har gjort for å redusere skadevirkningene. Rådet har særlig vurdert i hvilken grad konsesjonsområdene overlapper med områder med høye økologiske verdier, og hvilke konsekvenser konverteringen av skog medfører for truede arter og deres leveområder.

Rådet har hatt en dialog med Ta Ann siden 2010, og selskapet har bidratt med relevante dokumenter for utvalgte konsesjonsområder. Det er likevel begrenset informasjon som ligger til grunn for tilrådingen ettersom selskapet på viktige områder ikke har delt informasjon med rådet.

Ta Anns hogstkonsesjoner dekker 3 600 km², der mer enn 3 000 km² overlapper med konsesjoner for anlegg av plantasjer. Minst en tredjedel av dette arealet, trolig mer, vil bli konvertert til akasie- og oljepalmeplantasjer. En tredjedel av Ta Anns konsesjonsområder ligger innenfor *the Heart of Borneo*, og samtlige av konsesjonsområder overlapper med *the Sundaland biodiversity hotspot*, som er ansett for å være et av de mest artsrike områdene på jorda. Ta Anns egne miljøkonsekvensutredninger viser at skogen har betydelige økologiske verdier og er leveområder for mange arter som er fredet i Sarawak, der flere også står på *the International Union for Conservation of Nature's* rødliste over truede arter. Disse artene er i sterk nedgang fordi deres leveområder fjernes på grunn av hogst og konvertering av skog til plantasjer. Slik rådet ser det, kan det ikke være tvil om at ødeleggelse av mer enn 1 000 km² av tropisk regnskog i et av jordas mest artsrike områder vil ha alvorlige og irreversible konsekvenser for biologisk mangfold og de økosystemtjenestene skogen leverer. Rådet finner det sannsynlig at også gjenværende skog vil bli sterkt påvirket på grunn av kanteffekter og økt fragmentering av skog og habitater.

Ta Ann peker på at selskapet gjennomfører en rekke tiltak for å redusere miljøskader. Blant annet er selskapet opptatt av at bedre plantemetoder innebærer at mindre skog blir fjernet. Videre fremhever selskapet at buffersoner langs vassdrag settes til side som viltkorridorer, at hogst i bratt terreng unngås, og at biologisk viktige områder bevares. Rådet finner det positivt at Ta Ann gjennomfører slike tiltak som tyder på at selskapet forsøker å utvikle virksomheten i en mer miljøvennlig retning.

Rådet mener likevel at disse tiltakene ikke synes å være tilstrekkelige for å bevare leveområdene for truede arter eller økosystemer. Selv om flekker av skog, buffersoner langs vassdrag og viltkorridorer er viktig for det biologiske mangfoldet og økologiske

funksjoner lokalt i disse områdene, finner rådet det ikke godtgjort at de områdene som settes av, faktisk vil fungere som bærekraftige habitater for truede eller arealkrevende arter, eller bidra til å opprettholde det rike biologiske mangfoldet som er dokumentert i konsesjonsområdet. Rådet har også vektlagt den dokumenterte risikoen for at orangutaner og andre truede arter har sine leveområder i Ta Anns konsesjonsområder. To av selskapets konsesjonsområder ligger inntil reservatet *the Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary*. Nærheten til reservatet krever etter rådets oppfatning en «føre var» tilnærming. De kartleggingene som Ta Ann har gjennomført, synes å mangle den nødvendige systematiske tilnærmingen som vil være nødvendig for å bekrefte at Ta Anns virksomhet ikke vil ødelegge verdifulle habitater. Rådet mener at dette øker risikoen for alvorlig miljøskade.

Rådet finner det positivt at Ta Ann gjennomfører en kartlegging av verneverdiene i skogen før hogst. Rådet har kun fått tilgang til én slik rapport som gjelder for to skogteiger. I denne er det ikke tydelig hvordan verneverdiene er blitt identifisert, eller hvordan verneverdiene vurderes i en større landskapssammenheng. Basert på den informasjonen som Ta Ann har gitt til rådet, finner rådet det ikke sannsynlig at de vurderingene som Ta Ann gjør, sikrer at viktige verneverdier bevares.

Tatt i betraktning at konverteringen av tropisk skog innebærer en fullstendig og irreversibel endring av økosystemene, at omfanget av avskogingen er stort, og at denne virksomheten finner sted på områder med et særdeles rikt biologisk mangfold både når det gjelder arter, habitater og økosystemer, konkluderer rådet med at de tiltakene Ta Ann har iverksatt for å redusere skadevirkningene, ikke er tilstrekkelig for i vesentlig grad å redusere risikoen for nåværende og fremtidig alvorlig miljøskade. Rådet anbefaler derfor å utelukke Ta Ann Holdings Berhad fra investeringsuniverset til SPU.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet i april 2010 å vurdere fondets investering i det malaysiske skogselskapet Ta Ann Holdings Berhad opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPUs investeringsunivers på grunn av selskapets virksomhet i tropisk skog.

Ved utgangen av 2011 hadde SPU 1 738 212 aksjer i selskapet tilsvarende en markedsverdi på rundt 17,7 millioner kr.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Ta Ann 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.

I denne tilrådingen har rådet vurdert miljøskaden knyttet til Ta Anns hogst og konvertering av regnskog til plantasjer i Sarawak i Malaysia.

Rådet har ikke vurdert Ta Anns påståtte nære forbindelser til Sarawaks *Chief Minister* Taib, som for tiden er under etterforskning for korrupsjon og hvitvasking i flere land. Rådet har heller ikke vurdert anklager fra Penan-folket om at Ta Ann i noen av konsesjonsområdene har virksomhet på disse urfolkernes landområder uten at de skal ha gitt sitt informerte samtykke til dette.

Miljøskade knyttet til hogst og konvertering av tropisk skog

Kommersiell hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjer (avskoging) regnes som en av de største truslene mot bevaring av økosystemer og biologisk mangfold og fører også til betydelige klimagassutslipp. Avskoging og forringelse av skog bidrar ifølge FNs klimapanel til vel 17 prosent av utslippene av klimagasser i verden.³

I Sarawak må selskaper ha konsesjon for å konvertere regnskog til plantasjer (*License for planted forest eller Oil palm plantation license*). Konverteringen innebærer at trær blir avvirket og annen vegetasjon fjernet (avskoging) for at arealet skal kunne brukes til å anlegge plantasjer for produksjon av palmeolje, tømmer eller andre avlinger. Hvor mye av vegetasjonen som fjernes i et konsesjonsområde, vil avhenge av blant annet topografi og plantemetoder. Konvertering av tropisk regnskog er ansett for å være ødeleggende for det biologiske mangfoldet, naturlige habitater og økosystemtjenester. Plantasjer er monokulturer som har liten økologisk verdi sammenliknet med tropisk regnskog.

Den sørlige og østlige delen av Sarawak inngår i det såkalte Heart of Borneo-området. Dette er et WWF-initiativ som myndighetene i Indonesia, Malaysia og Brunei har sluttet seg til ved å forplikte seg til å forvalte området på en bærekraftig måte. Dette området er «*the largest transboundary tropical forest expanse remaining in South East Asia. Home to an astounding 6% of the world's total biodiversity, from the orang-utan to the world's largest flower, and containing the headwaters for 14 of Borneo's 20 major rivers, it is one of the richest treasure-houses on the planet. More than 600 new species have been discovered within the Heart of Borneo since 1995, an average of 3 per month.*»⁴ Opprinnelig dekket Heart of Borneo-området mer enn 75 prosent av Ta Anns konsesjonsområder. Etter anmodning fra myndighetene i Sarawak ble imidlertid grensene for Heart of Borneo senere justert,⁵ og Ta Ann har informert rådet om at Heart of Borneo-området nå dekker 35 prosent av selskapets konsesjonsområder (se Figur 3).⁶

Sarawak er også en del av *The Sundaland hotspot*.⁷ En hotspot er et område med spesielt høy biodiversitet, et høyt antall endemiske arter⁸ (minst 0,5 prosent eller 1 500 av jordas plantearter) og som er sterkt truet av menneskelig aktivitet. For å være en hotspot må regionen allerede ha mistet 70 prosent eller mer av sin opprinnelige vegetasjon.⁹ The Sundaland Hotspot har 25 000 plantearter, hvorav 60 prosent ikke finnes noe annet sted på jorda. Av den opprinnelige vegetasjonen på 1,5 millioner km² er det i dag vel 100 000 km² igjen. Et stort antall fugler, pattedyr og amfibier er truet av utryddelse. Ødeleggelse av

habitater gjennom kommersiell hogst og konvertering av skog til plantasjer er den største trusselen mot denne hotspoten.

Avskogingen i Sarawak er blant den høyeste i verden. Mellom 2005 og 2010 er omtrent 10 prosent eller mer enn 8 650 km² av skogen i Sarawak blitt avvirket. Dette er mer enn tre ganger avskogingsraten for hele Asia i samme periode og en av de høyeste avskogingsratene av tropisk skog i hele verden.¹⁰

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 utslipp av klimagasser fra avskoging i utviklingsland. Det er også lagt vekt på nødvendigheten av å bevare biologisk mangfold og fremme en bærekraftig utvikling.¹¹

Rådet legger til grunn at de tropiske regnskogene på Borneo 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 deres 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.

2.2 KILDER

Det er lite offentlig informasjon om Ta Anns skogsdrift. På forespørsel fra rådet har Ta Ann bidratt med blant annet miljøkonsekvensutredninger for to av konsesjonene, kart over et utvalg hogstområder, tillatelser til å starte hogst (*Permits to enter Coupes*), hogstplaner, planer for nyplanting, en skogbruksplan, samt informasjon om selskapets tiltak for et bærekraftig skogbruk, herunder en rapport som identifiserer spesielle verneverdier (såkalt *High Conservation Value Forest (HCVF) assessment*) i to skogteiger innenfor et av konsesjonsområdene. Rådet har også innhentet dokumenter som er offentlig tilgjengelig i biblioteket til *the Natural Resources and Environment Board (NREB)* i Kuching og Sibui i Sarawak.

Rådet har to ganger sendt utkast til tilrådning om utelukkelse til Ta Ann, i mars 2011 og i september 2012. Ta Ann ga omfattende kommentarer til det første utkastet og bidro med ytterligere informasjon i saken. Medlemmer av rådets sekretariat møtte representanter for selskapet i Sibui i oktober 2011 og deltok også i et feltbesøk til Ta Anns konsesjon LPF/0010 i nærheten av Song, Sarawak.

Tilrådningsen er i hovedsak basert på kildene som er nevnt ovenfor og oppgitt i fotnotene.

3 Bakgrunn

3.1 KORT OM SELSKAPET

Ta Ann er et malaysisk skogselskap som ble etablert i midten av 1980-årene og notert på børsen i Malaysia (*Bursa Malaysia*) i 1999. Ta Ann er blant de fem største skogselskapene i Malaysia. I tillegg til hogst er selskapet i ferd med å konvertere store skogområder til plantasjer for produksjon av trevirke og palmeolje. Hovedvirksomheten er på Borneo i Sarawak, Malaysia. I 2007 utvidet Ta Ann virksomheten til også å omfatte plantasjer og sagbruk i Tasmania, Australia.¹²

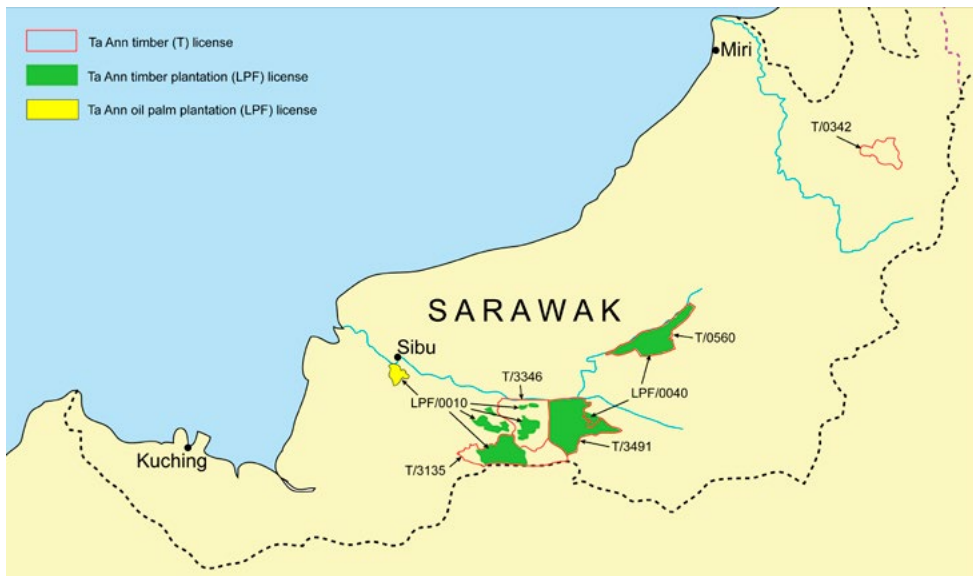
3.2 TA ANNS HOGST- OG PLANTASJEKONSESJONER I SARAWAK

Ta Ann er et holdingselskap der heleide datterselskaper er konsesjonsholdere og står for hogst- og plantasjevirksomheten. Ta Anns konsesjoner fremgår av tabell 1. Hogstkonsesjonene (*Timber Licenses* (T/)) dekker områder der Ta Ann har tillatelse til å drive såkalt selektiv hogst.¹³ Ta Ann har fem slike hogstkonsesjoner som dekker rundt 3 500 km². To av disse konsesjonene overlapper med konsesjoner for plantasjer (*Licenses for planted forests* (LPF/)), der skogen skal avvirket og konverteres til plantasjer etter at kommersielle treslag er avvirket (se Figur 1).

Tabell 1: Oversikt over Ta Anns hogstkonsesjoner (T – Timber Licenses) og plantasjekonsesjoner (LPF – licenses for planted forests) i Sarawak.¹⁴

Konsesjon	Type	Konsesjonsholder	Areal (hektar) ¹⁵	Areal som skal konverteres til plantasjer (hektar)	Konsesjonen er gyldig til
T/3135	Hogst	Pasin Sdn. Bhd.	49 858	0	2015
T/3346	Hogst	Woodley Sdn. Bhd.	83 307	0	2017
T/0560	Hogst	Raplex Sdn. Bhd.	72 251	72 251	2017
T/3491	Hogst	Tanjong Manis Holdings S/B	125 000	125 000	2021
T/0342	Hogst	Borlin Sdn. Bhd.	32 023	0	2025
LPF/0002	Plantasjer	Zumida Sdn. Bhd.	7 703	-	2057
LPF/0010	Plantasjer	Ta Ann Plywood Sdn. Bhd.	108 125	-	2058
LPF/0040	Plantasjer	Ta Ann Plywood Sdn. Bhd.	197 250	-	2065

Ta Ann tar ut tømmer i alle sine hogstkonsesjoner med unntak av Borlin-konsesjonen T/0342 og har også startet konvertering av skog i plantasjekonsesjonene. Ta Anns plantasjekonsesjoner dekker et areal på mer enn 3000 km², hvorav det er mulig å beplante ca halvparten av arealet.¹⁶ I tillegg har Ta Ann konsesjoner for anlegg av oljepalmeplantasjer tilsvarende et areal på ca 667 km².¹⁷ Ifølge selskapets årsrapport for 2011 har selskapet så langt plantet nærmere 312 km² med akasie og 309 km² med oljepalmer.¹⁸



Figur 1: Kart over Ta Anns hogst- og plantasjekonsesjoner i Sarawak. Rådet er ikke kjent med beliggenheten til LPF/002¹⁹

4 Miljøvirkninger av selskapets virksomhet

Størstedelen av Ta Anns konsesjonsområder befinner seg mellom Rajang-elven og grensen til Indonesia (se Figur 1). Disse konsesjonene dekker områder med tropisk regnskog der Ta Ann har drevet selektiv hogst de siste 15-30 årene, som fremdeles pågår. Skogen som avvirkes, er en blandet dipterocarp skog.²⁰ Selv om det har vært drevet hogst i skogen tidligere, viser tilgjengelig informasjon at størstedelen av arealet fremdeles er en sammenhengende skog med god kronetetthet.²¹

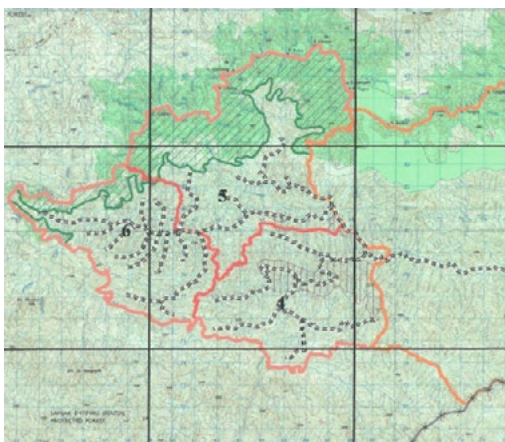
Det er ellers lite tilgjengelig informasjon om skogtilstanden i de områdene hvor det nå foregår hogst. Rådet har hatt tilgang til miljøkonsekvensutredningene for anlegg av skogplantasjen i LPF/0040 og treplantingen i LPF/0010. Ingen av disse rapportene gir noen detaljert redegjørelse for skogen som skal konverteres. De bekrefter at skogen har vært avvirket tidligere, men fastslår også at skogen fremdeles har viktige økologiske verdier, særlig i enkelte områder av konsesjonen. Dette er omtalt nærmere nedenfor. Etter det rådet kjenner til, finnes det ingen miljøkonsekvensutredninger for de andre hogstkonsesjonene (T/3135, T/3346 and T/3491), og dermed heller ingen informasjon om de områdene som ikke er en del av LPF-områdene (se Figur 1).

4.1 TAP AV BIOLOGISK MANGFOLD OG LIVSMILJØER

Avskoging i LPF/0010 og i LPF/0040 (Melekun Division)

I 1998 og 2005 fikk Ta Ann konsesjon for å anlegge plantasjer i henholdsvis LPF/0010 og LPF/0040. Sistnevnte er med sine nærmere 2000 km² et av de største konsesjonsområdene i Sarawak.²² LPF/0010 dekker et areal på 1081 km² (se Figur 1) og består av syv

ulike områder. Et særlig verdifullt område er det såkalte Area F (Pasin) som ligger langs grensen til Indonesia. Dette området grenser til den indonesiske nasjonalparken Bentuang Karimun National Park i sør og til the Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary i Sarawak i vest. Sistnevnte er det største verneområdet i Sarawak og er leveområde for rundt 1400 orangutanger (*Pongo pygmeus*). Myndighetene i Sarawak har foreslått verneområdet som et Unesco verdensarvområde på grunn av dets betydning som habitat for orangutanger og andre truede arter.²³ De har foreslått å utvide verneområdet østover fordi det er antatt at orangutanger har sine leveområder også utenfor verneområdet. Også hogstkonsesjonen T/3135 grenser til dette reservatet, se Figur 2.



Figur 2: Beliggenheten til Coupes 4,5,6 i T/3135 og Coupe 12C i LPF/0010 i forhold til the Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary. Røde linjer markerer coupe-grenser. Coupe 12C i LPF/0010, samt Coupe 6 og 4 i T/3135 ligger inntil, mens Coupe 5 og 6 i T/3135 grenser til den foreslåtte utvidelsen reservatet.²⁴

Ifølge miljøkonsekvensutredningen for LPF/0010 finnes det mange store og gamle trær, et rikt dyreliv og områder med jomfruelig regnskog i Area F.²⁵ Verken plante- eller dyreliv er redegjort for i detalj, men miljøkonsekvensutredningen fastslår: «*There are 8 totally protected mammals, including Orang Utan which is found in the Area F, but are confined to the Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary and the Indonesia border. Other totally protected mammals are the Bornean Gibbon, Hose's Langur, Maroon Langur, Clouded Leopard, Western Tarsier, Slow Loris and Giant Squirrel.*»²⁶ Miljøkonsekvensutredningen lister blant annet 18 arter av pattedyr og 19 fuglearter som er fredet i henhold til nasjonal lovgivning.²⁷ Av disse er 18 klassifisert som truet på *the International Union for Conservation of Nature's* (IUCN) rødliste over truede arter.²⁸ Ifølge IUCN er alle disse artene i sterk nedgang som særlig skyldes tap av habitater på grunn av hogst og avskoging.

Kart over utbredelsen av orangutanger på Borneo indikerer at orangutangenes leveområder rundt 2004 overlappet med de vestlige delene av T/3135 og Area F (se Figur 3). Kartet viser også at utbredelsen av orangutanger er blitt betydelig redusert mellom 1989 og 2004 i mange av de samme områdene der Ta Ann har drevet hogst i de siste 10-15 årene. Kart fra *the Great Apes Survival Partnership* tyder på at det også i dag finnes orangutanger i områder som overlapper med Ta Anns konsesjonsområder (Area F og T/3135),²⁹ og det samme gjør nylig publiserte vurderinger av orangutang forekomster på Borneo.³⁰

Ifølge miljøkonsekvensutredningen for LPF/0010 vil fjerning og konvertering av skog i konsesjonsområdet (Areas A-F) føre til alvorlige miljøeffekter. Utredningen konkluderer med at «*major adverse impacts are envisaged for flora and fauna factors, since their habitats will be destroyed.*»³¹ Den advarer også mot erosjon, som igjen vil kunne føre til dårligere vannkvalitet i vassdragene. De viktigste tiltakene for å forhindre dette er ifølge utredningen å unngå hogst i kantsoner langs vassdrag, i bratt terreng og i områder med dårlig jordkvalitet. Miljøkonsekvensutredningen nevner ingen spesielle tiltak for å beskytte orangutangene eller andre fredede arter, bortsett fra at jakt og fangst av slike dyr må forhindres, og at hogst og konverteringen av skog må skje suksessivt slik at dyrepopulasjoner kan få tid til å trekke over til tilstøtende skogområder: «*Care must be taken to ensure that rare and endangered species have moved out of an area before clearing begins.*»³²



Figur 3: Ta Anns konsesjonsområder overlatt med utbredelsesområder for orangutaner for 1989 og 2004 og Heart of Borneo-området. Sort stiplet linje indikerer grensen til Indonesia.³³

Nærmere halvparten av de artene som miljøkonsekvensutredningen lister opp, er arter som står på IUCNs rødliste. Det betyr at de har en høy risiko for å bli utryddet i nær fremtid. Migrasjon av dyrepopulasjoner til andre områder vil ikke bidra til å bevare disse. Generelt sett og i økologisk forstand, finnes det ingen «tomme» tilstøtende områder som et overskudd av populasjoner kan flytte til og overleve i. En tilflytting vil føre til større konkurranse blant individene, og etter hvert vil antallet gå tilbake til det som området kan bære. Det er derfor rimelig å anta at en migrasjon fører til et tap av individer som er relatert til tapet av leveområdet.

Ta Ann har siden 2010 gjennomført såkalte High Conservation Value Forest (HCVF) assessments som innebærer at spesielt viktige verneverdier i konsesjonsområdet skal kartlegges, vernes og forvaltes (se avsnitt 5). Disse vurderingene er ikke lovpålagt. Ifølge Ta Ann gjennomfører selskapet slike vurderinger i alle sine konsesjonsområder før skogen avvirkes. Ta Ann har kun gitt rådet én slik HCVF-rapport, som dekker to teiger (coupes) i den nordlige delen av LPF/0010 (utenfor Area F), der skogen vil bli konvertert til oljepalmeplantasjer.³⁴ Også denne vurderingen bekrefter et rikt biologisk mangfold både når det gjelder plante- og dyreliv, herunder også flere fredede og truede arter. «*As a whole, the licensed forest provides an important refuge for a rich diversity of mammal, birds,*

reptiles, amphibian and fish.» Det ble ikke funnet orangutanger i området, ettersom «*[it] is confined to the Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary.*»³⁵ Rapporten fastslår at eksistensen av slike arter i seg selv ikke er avgjørende for å stanse konverteringen av skogen, og mener videre at anlegg av plantasjoner ikke utgjør en «*imminent unequivocal threat to the biological richness*».³⁶ Et av de avbøtende tiltakene som anbefales, er at det settes av areal til en viltkorridor. Likevel heter det i rapporten: «*The wildlife corridor does not cater specifically to the wildlife found in Coupes 13 and 17; it could be used by species in the entire licence area, serving a link between the major salt licks found in the region []. Animals that are disturbed by plantation activities will be able to take refuge in the corridor.*»³⁷ Viltkorridoren er 140 m bred og går langs et vassdrag som renner gjennom teigene. Andre anbefalinger er å sette av et 15 hektar stort område som kan tjene som frøbank for kommersielle treslag, bevare saltsteiner og områder som brukes til jordbruk og gravsteder for lokalbefolkningen. Selv om disse tiltakene trolig vil ha noen positive effekter, er det ikke underbygget på hvilken måte de vil kunne ivareta hensynet til viktige verneverdier i skogen.

Avskoging i LPF/0040 –Raplex Division

Ifølge skogbruksplanen for konsesjonsområdet T/0560 (som dekker det samme området som deler av LPF/0040), besto mer enn 90 prosent av skogen av gammel dipterocarp-skog på den tiden da skogbruksplanen ble utarbeidet.³⁸ Ta Ann har bekreftet at området besto av jomfruelig regnskog da konsesjonen ble tildelt i februar 1977. Hogsten har hele tiden vært drevet av det samme selskapet (Raplex) som ble innlemmet i Ta Ann i 2002.³⁹

Miljøkonsekvensutredningen som ble gjort 30 år senere (før konverteringen av skog kunne begynne), fastslår at det har vært gjennomført minst to hogstsykluser i konsesjonsområdet de siste 20–30 årene (mens skogbruksplanen foreskrev en hogstsyklus på 25 år). Resultatet er at området er blitt «*intensely disturbed by heavy logging in the last few decades*» og i et slikt omfang at den eksisterende vegetasjonen har mistet bevaringsverdien. Dette blir brukt som et argument for å berettigg konverteringen av skog til plantasjoner samtidig som det hevdes at plantasjonen ikke vil være veldig forskjellig fra skogen som er blitt avvirket. «*The 'no-project' option is therefore difficult to justify, especially when the present Project is proposing to establish a forest plantation that is not too different from the secondary forests, but which will be more productive and accrue a much higher economic return during the span of the project.*»⁴⁰

Likevel har miljøkonsekvensutredningen kartlagt et rikt mangfold av arter, blant annet 30 fuglearter og 8 arter av pattedyr som er fredet i Sarawak.⁴¹ Utredningen stadfester også at konverteringen av skog vil ha svært negative effekter på den eksisterende floraen og faunaen ettersom deres naturlige leveområder vil bli fjernet og erstattet med en «kunstig skogplantasje». Disse virkningene er antatt å gjelde for hele konsesjonsområdet. «*Numerous species of animal and bird life that are dependent on the natural forests for shelter food and breeding ground will be adversely affected due to the clearing of the forest...Although the past logging activities had greatly reduced the conservation value of the remnant forests, the planted forest will further simplify the existing ecosystem and reduce the existing biodiversity.*»⁴² Likevel konkluderer miljøkonsekvensutredningen: «*The EIA study has shown that with proper planning and implementation of the mitigation measures recommended, any*

significant adverse impacts on the environment could be reduced to acceptable levels.»⁴³ Blant de viktigste tiltakene som nevnes og som kan redusere skadevirkningene, er at buffersoner langs vassdrag opprettholdes, at det ikke avvirknes og plantes i bratt terreng (mer enn 35 graders helning), og at det tas hensyn til erosjonsfare ved planting og anlegg av veier.

4.2 ANDRE GANGS HOGST UTEN MILJØKONSEKVENsutREDNINGER

I henhold til *the Natural Resources and Environment (Prescribed Activities) (Amendment) Order, 1997, First Schedule, Article 2 (i)*, må selskaper ha fått godkjent en miljøkonsekvensutredning av *the Natural Resources and Environment Board (NREB)* før andre gangs hogst startes opp. Dette gjelder områder som er større enn 5 km². Miljøkonsekvensutredninger må også gjennomføres når skog skal konverteres til plantasjer. Disse kravene ble innført i 2005.

Miljøkonsekvensutredningen skal gi en detaljert vurdering av alle potensielt viktige miljøvirkninger som følge av hogst eller anlegg av plantasjer, og foreskrive hvilke forebyggende og avbøtende tiltak som selskapet må gjennomføre for å redusere skadene.

Flere dokumenter som Ta Ann har sendt til rådet, bekrefter at det foregår andre gangs hogster i konsesjonsområdene T/3135, T/3491 and T/0560, selv om miljøkonsekvensutredninger for disse hogstene mangler.⁴⁴ Ta Ann har påpekt at kravet om miljøkonsekvensutredninger er strøket ut i hogstillatelsen fra myndighetene (*Permit to Enter Coupe*), noe som selskapet mener er et unntak fra kravet. Det kan ikke utelukkes at selskapet har fått dispensasjon, selv om NREB har informert rådet om at det ikke er tillatt å dispensere fra kravet.⁴⁵

Størstedelen av konsesjonsområdene (T/3135, T/3491 og T/0560) overlapper med konsesjonsområdene for plantasjer (LPF), og miljøkonsekvensutredninger er gjennomført for disse områdene. Det kan derfor argumenteres for at miljøkonsekvenser er vurdert også for områder der andre gangs hogst gjennomføres. På den annen side er det store arealer i konsesjonsområdene T/3235 og T/3346 som ikke overlapper med LPF-områder, hvor miljøkonsekvenser ikke har vært utredet før hogst. Dette gjelder blant annet den vestlige delen av T/3135 som grenser til *the Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary*. Det betyr at verken miljøeffekter av hogsten eller avbøtende tiltak for dette økologisk viktige område er blitt vurdert.

5 Informasjon fra selskapet

5.1 TA ANNS KONTAKT MED ETIKKRÅDET

Rådet har vært i kontakt med Ta Ann flere ganger siden juli 2010, siste gang i oktober 2012. Ta Ann har sendt rådet en rekke dokumenter vedrørende selskapets konsesjoner som har vært nyttige for rådets vurderinger. Likevel er det flere sider ved selskapets virksomhet som ikke er belyst, og som Ta Ann ikke har gitt rådet informasjon om. Dette gjelder særlig konsesjonsvilkår og skogbruksplaner, samt kartlegginger av verneverdier i skog (*High Conservation Value Forest Assessments*) som selskapet har gjennomført.

Medlemmer av sekretariatet hadde et møte med Ta Ann i Sibu (Sarawak) i oktober 2011 som også omfattet et feltbesøk til LPF/0010, der nyplantede teiger i nærheten av tettstedet Song ble besøkt.

Ta Ann har to ganger fått tilsendt utkast til tilrådning om utelukkelse for kommentarer, første gang i mars 2011, siste gang i september 2012. Ta Ann har svart og kommentert på begge utkastene, som det er nærmere redegjort for nedenfor.

5.2 TA ANNS POSISJON

Ta Ann hevder å være opptatt av å drive et bærekraftig skogbruk: «*In managing our forest harvesting and the development of forest plantation, we believe that sustainability is the only way forward in long term natural resource management.*» Det innebærer blant annet å:

- Utarbeide og gjennomføre skogbruksplaner basert på beste hogstpraksis og opprettholde langsiktige leveranser av kommersielt tømmer.
- Overholde myndighetskrav og gjennomføre tiltak og miljøplaner i samsvar med anbefalingene i konsekvensutredninger for miljø og sosiale forhold, samt sette til side og bevare sårbare områder.
- Kartlegge, forvalte, bevare og forbedre skog med særskilte verneverdier (*High Conservation Value Forests*).⁴⁶

Ta Ann er uenig med rådet i at virksomheten forårsaker alvorlig miljøskade. «*We disagree that our operations will cause severe and irreversible impacts on the environment as claimed. In carrying out our operation, Ta Ann adheres strictly to all relevant rules and regulations governing forest plantation establishments. In addition, we are implementing various measures and continuously refine our ground operations to ensure proper environmental safeguard.*» Ta Ann mener videre: «*It is regrettable that the Council has arrived at a conclusion that our operation poses an unacceptable risk of environmental damage. Moreover, it is presumptuous of the Council to make similar conclusions on the future of our operation without giving a fair consideration to the mitigating measures that have been implemented by us and also the ones that are underway.*»⁴⁷

Ta Ann kritiserer rådet for ikke å ta hensyn til at plantasjer har en stor betydning i den sosiale og økonomiske utviklingen av Sarawak, og at konvertering av skog til plantasjer er et viktig element myndighetenes skog- og arealpolitikk. Ta Ann understreker dette i sitt siste brev til rådet: «*We wish to reiterate that the establishment of forest plantation is the only way to sustain timber resources and to elevate the standard of living of communities in which we operate. (...) Conversion of low income yielding forest land into productive forest plantation is a formula adopted by many developing countries for transformation to a developed country. Sarawak is no exception. Ta Ann is committed to supporting the State Government in realizing this noble vision in a sustainable and responsible way (...). Forest plantation, being an industry that is central to our economic development will greatly benefit the poor, especially those in the rural area by creating employment opportunities where jobs with steady incomes are scarce. With the 7000 employment created through our business activities, we have contributed greatly to the livelihood and welfare of our workers and their families.*»⁴⁸

I sin kommunikasjon med rådet har Ta Ann særlig lagt vekt på følgende:

- Hele konsesjonsområdet blir ikke avskoget. Vegetasjonen fjernes på 30 prosent av arealet; 70 prosent blir stående igjen.
- HCVF-vurderinger blir gjennomført før hogst og avskoging startes opp, og HCVF-områder blir bevart.

- Viltkorridorer blir stående, og andre tiltak blir gjennomført for å bevare biologisk mangfold.
- Det finnes ikke orangutanger i selskapets konsesjonsområder.

Konvertering av skog

I sin kommunikasjon med rådet har Ta Ann gjentatte ganger hevdet at bare 30 prosent av arealet i en plantasjekonsesjon blir avskoget.⁴⁹ Dette er basert på erfaring med hvor mye av arealet som blir beplantet i en teig: «*On a geographic unit level or coupe level, the cumulative planted area (i.e. also the clear-felled/converted area) is set against the areas of the PEC approved coupes to arrive at this average percentage of 30 %. So out of the gross total area of 299,933 ha, we estimated that less than 90,000 ha will be cleared for establishment of forest plantations.*»⁵⁰

Ta Ann skriver videre at andelen skog som faktisk blir fjernet, kan variere mellom konsesjonsområder og skogteiger (*coupes*), og at avskogingen i oljepalmeplantasjer generelt vil være høyere enn 30 prosent. Den reviderte *Tree Planting Plan for LPF/0010* viser at det plantbare arealet (dvs. det arealet som er mulig å plante til) for ulike deler av dette konsesjonsområdet varierer mellom 79 prosent (oljepalmer) og 38 prosent.⁵¹ Data fra selskapet viser at avskoging i en av teigene i LPF/0010 var så lav som 6 prosent og i andre teiger opp mot 80 prosent av bruttoarealet. For de teigene der plantingen er avsluttet, varierer den gjennomsnittlige avskogingen i ulike deler av konsesjonen mellom 25 og 42 prosent.⁵²

I sitt siste brev til rådet skriver Ta Ann at selskapet har forbedret plantemetodene ytterligere, blant annet ved at planting skjer på terrasser i terrenget uten at vegetasjonen mellom terrassene fjernes. Ifølge Ta Ann tjener dette til at naturlige habitater for lokal fauna opprettholdes, og at avskogingen reduseres med 80 prosent sammenliknet med konvensjonelle plantemetoder.⁵³ Ta Ann opplyser videre at områder utenfor plantefeltene blir avvirket i samsvar med krav og god hogstpraksis. Hogster blir ikke gjennomført i HCVF områder (se nedenfor), jordbruksområder og i områder som er reservert for lokalbefolkningen.

Bevaring av skog med høy verneverdi (High Conservation Value Forest, HCVF)

Ta Ann har informert rådet om at «*formal High Conservation Value Forest (HCVF) assessments commenced in 2010 and was implemented as a pre-operational requirement for all forthcoming Timber Licenses-coupes, License for Planted Forests-coupes and oil palm areas in 2011. The HCVF assessments conducted by external consultants are based on the WWF-HCVF National Toolkit for Malaysia 2009 including all the 6 principles of HCV. On-ground assessments also include consultation with local communities/stakeholders having interest in the operational coupes concerned.*» Ta Ann forklarer videre at man på grunn av tid og praktiske driftshensyn gjennomfører slike kartlegginger individuelt for hver skogteig. Konsesjonsområdet T/0342 som Ta Ann ønsker å få FSC-sertifisert, er det eneste konsesjonsområdet som blir vurdert som en enhet.⁵⁴

HCVF-områder som skal bevares, krever forvaltning og overvåking for at miljøverdiene skal opprettholdes. Ta Ann opplyser at: «*On ground, the allocated HCV areas are*

demarcated, GPS and updated in our GIS systems []. Frontline operations are then briefed on the HCVF areas and non-operation in these areas. Regular inspections are also conducted to detect any encroachment or non-compliance to the rule.»⁵⁵

Om vurderinger av skog med høy verneverdi⁵⁶

All skog inneholder miljøverdier og sosiale verdier, slik som habitater, beskyttelse mot erosjon og områder som er viktige for å sikre grunnleggende behov eller kulturelle for lokalbefolkningen. Der disse verdiene er vurdert til å ha særlig stor betydning, kan skogen defineres til å ha stor verneverdi - *High Conservation Value Forest* (HCVF). En skog eller et område med høy verneverdi har en eller flere av de følgende egenskapene:

- HCV 1: Skog av global, regional eller nasjonal betydning og verneverdi fordi den inneholder en særlig konsentrasjon av spesielt biologisk mangfold (for eksempel endemiske arter, truede arter, skog med refugiekarakter)
- HCV 2: Globalt, regionalt eller nasjonalt viktige og store skogområder som fungerer som et stabilt økosystem på landskapsnivå, og der det finnes gode populasjoner av de fleste naturlige tilhørende arter.
- HCV 3: Skogområder som selv er eller inneholder sjeldne eller truede økosystemer.
- HCV 4: Skogområder som er særlig viktige for at landskapet skal kunne opprettholde viktige naturgitte funksjoner (for eksempel vannbalanse, avrenning eller erosjon).
- HCV 5: Skogområder som er viktige for å sikre grunnleggende behov for lokalsamfunn
- HCV 6: Skogområder som er viktige for lokalsamfunnets tradisjonelle og kulturelle egenart (områder av kulturell, økologisk, økonomisk eller religiøs betydning som er identifisert i samarbeid med lokalbefolkningen).

En HCV-vurdering er en omfattende prosess der bevaringsverdier skal kartlegges, og forvaltnings- og overvåkingsplaner utarbeides for å sikre at bevaringsverdiene blir opprettholdt eller forbedret. Det er utarbeidet internasjonale retningslinjer for hvordan en slik prosess bør gjennomføres. Retningslinjene blir ofte tilpasset det enkelte land.⁵⁷ FSC og andre sertifiseringsordninger stiller krav om HCVF-vurderinger for å sikre at hogst eller konvertering av skog ikke ødelegger viktige verneverdier.

Ta Ann har meddelt rådet at HCVF-vurderinger er gjennomført for 18 skogteiger. Rådet har etterspurt disse rapportene, men Ta Ann har bare sendt rådet en slik rapport som dekker to skogteiger i en konsesjon.⁵⁸ Rådet kjenner derfor ikke til hvordan disse vurderingene er blitt gjennomført eller hvilke verneverdier som er kartlagt i andre teiger og konsesjoner.

Viltkorridorer og andre avbøtende tiltak

I sin kommunikasjon med rådet har Ta Ann lagt vekt på at lav gjennomsnittlig avskogingsrate har en betydelig effekt på bevaring av biologisk mangfold. «*Exclusions from forest clearing include alienated lands and reserves, gazetted communal reserves, Native Customary Rights lands (including farming land, fruit orchards, settlement sites), forest islands, HCVF sites (such as watershed for local communities, salt licks, burial grounds, religious sites), special sites such as tagang community conservation zones, EIA riparian buffers and wildlife areas/corridors.*»⁵⁹

Tiltak for å ta hensyn til truede arter inkluderer: «*erection of No-hunting signages, protected flora and fauna species posters, education talks, ban on guns, and no selective logging or land clearing in wildlife corridors and HCV areas.*»⁶⁰ Ifølge Ta Ann vil bevaring av kantsoner langs vassdrag også sikre at truede treslag vil bli bevart.

Spørsmålet om orangutanger i konsesjonsområdene

Ta Ann avviser muligheten for at det finnes orangutanger i konsesjonsområdene som grenser til *the Lanjak-Entimau Wildlife Sanctuary* (LEWS). Selskapet hevder at det er en buffersone mellom reservatet og konsesjonsområdene i tillegg til at enkelte områder ikke blir avvirket (exclusion areas): «*No orang utan have been sighted or identified in preoperational or operational work for selective logging and forest plantation clearance in coupes that were worked by TA ANN. Excluded areas within LPF coupes i.e., international buffer, steep terrain and conservation belts have not been surveyed by TA ANN.*»⁶¹ Ta Ann skriver videre: «*With regard to our operational areas adjacent/contiguous to LEWS, HCVF assessment carried out for Pasin T/3135 Coupes 05A and 06A, and LPF/0010 Coupes 14C and 15C reported that no orang utan or their nests were sighted. At the same time, our survey crew has also combed the areas to further ascertain the presence or absence of orang utan. Should there be a sighting by our workers, it would be referred to the relevant authorities for their re-assessment and recommendation of mitigating measures.*»⁶²

Ta Ann skriver også at ingen deler av konsesjonsområdene T/3135 og LPF/0010 inngår i den foreslåtte utvidelsen av *the Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary*.

Som svar på rådets spørsmål bekrefter Ta Ann at det ikke er gjort noen vitenskapelige studier på dyreliv eller habitater i konsesjonsområdene som skal konverteres til plantasjer.

6 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Ta Ann gjennom sin skogsdrift er ansvarlig for alvorlig miljøskade etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd. Rådet har i denne saken lagt vekt på miljøskade knyttet til hogst og konverteringen av tropisk skog til plantasjer i Sarawak, Malaysia.

I sin vurdering har rådet lagt vekt på omfanget av skaden og i hvilken grad den medfører langvarige eller irreversible virkninger, om miljøskadene er et resultat av brudd på nasjonale krav og internasjonale normer, og hva selskapet har gjort for å redusere skadevirkningene. Rådet har særlig vurdert i hvilken grad konsesjonsområdene overlapper med

områder med høye økologiske verdier, og hvilke konsekvenser konverteringen av skog medfører for truede arter og deres leveområder.

Ta Anns konsesjonsområder dekker rundt 3 600 km². Ta Ann har konsesjon til å etablere plantasjoner på 3 000 km², hvorav minst en tredjedel, trolig mer, vil bli konvertert til plantasjoner. Alle Ta Anns konsesjonsområder befinner seg i *the Sundaland biodiversity hotspot*, og en tredjedel ligger også innenfor *the Heart of Borneo*. Dette er områder med særlig høye økologiske verdier og som er sterkt truet av avskoging og skogforringelse.⁶³ Denne hotspoten er rangert som en av de mest truede på grunn av tidligere og pågående avskoging. Slik rådet ser det, kan det ikke være tvil om at ødeleggelse av mer enn 1 000 km² av tropisk regnskog i et av jordas mest artsrike områder vil ha alvorlige og irreversible konsekvenser for biologisk mangfold og de økosystemtjenestene skogen leverer. Rådet finner det sannsynlig at også gjenværende skog vil bli sterkt påvirket på grunn av kanteffekter og økt fragmentering av skog og habitater.

Størstedelen av Ta Anns konsesjonsområder har vært avvirket tidligere. Likevel viser Ta Anns egne miljøkonsekvensutredninger at skogen har betydelige økologiske verdier. Den er leveområder for mange arter som er fredet i Sarawak, hvorav mange også står på IUCNs rødliste over truede arter. Disse artene er i sterk nedgang fordi deres leveområder blir ødelagt eller forringes på grunn av hogst og konvertering av skog til plantasjoner. Når leveområdene reduseres ytterligere i det omfanget det her er snakk om, øker risikoen for at sjeldne og stedegne arter vil dø ut. 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. Ta Anns konvertering av tropisk regnskog til plantasjoner står i sterk motsetning til de internasjonale initiativene for å hindre avskoging.

Ta Anns egne utredninger peker på at tap av biologisk mangfold og ødeleggelse av habitater vil være uunngåelig når skog legges om til plantasjoner. Ta Ann har overfor rådet vektlagt at selskapet har gjennomført en rekke avbøtende tiltak som skal redusere miljøskadene fra virksomheten (se avsnitt 5). Blant annet mener selskapet at det fjernes mindre skog (ned til 30 prosent av teigens bruttoareal) gjennom bedre plantemetoder og mer miljøvennlige hogstmetoder (såkalt *reduced impact logging*). Videre fremhever selskapet at buffersoner langs vassdrag settes til side som viltkorridorer, hogst i bratt terreng unngås og biologisk viktige områder (HCVF-områder) bevares. Rådet finner det positivt at Ta Ann gjennomfører slike tiltak som tyder på at selskapet forsøker å utvikle virksomheten i en mer miljøvennlig retning.

Etter rådets oppfatning synes ikke disse tiltakene å være tilstrekkelige for å bevare leveområdene for truede arter eller økosystemer. Hvor mye skog som fjernes, varierer mellom teiger og konsesjonsområder. Mye av skogen som bevares, synes å dekke områder der hogst normalt er forbudt. Selv om flekker av skog og buffersoner langs vassdrag er viktige for det biologiske mangfoldet og økologiske funksjoner lokalt i disse områdene, er det ikke gitt at tiltakene bidrar til å bevare kjerneområder for truede arter eller sjeldne økosystemer. Det er neppe tvil om at virksomheten fører til en økt fragmentering av habitater i konsesjonsområdene. De langvarige virkningene av degraderte og fragmenterte habitater på artsrikdom og økosystemer kan være alvorlige og er godt dokumentert i litteraturen.⁶⁴ Dette er et forhold

som selskapet etter rådets mening ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til.

Ifølge Ta Ann vil de områdene som settes av, kunne fungere som viltkorridorer. Generelt er viltkorridorer ment å være funksjonelle, det vil si at de skal være forbindelser mellom rester av tidligere sammenhengende habitater, for å forenkle vandring mellom skogfragmenter og områder med sammenhengende skog.⁶⁵ Viltkorridorer kan spille en viktig rolle i å bevare arter, men hvilken betydning slike korridorer har, spesielt for større pattedyr er ikke godt dokumentert, og kan åpenbart ikke være det eneste tiltaket for å bevare biologisk mangfold. Effekten av slike korridorer avhenger av størrelse og bredde på selve korridoren og størrelse på de habitatene korridorene knytter sammen. I tillegg er det viktig å vurdere hvilket dyreliv korridoren skal betjene, deres bevegelser og hvor effektive korridorene vil være i å opprettholde ulike populasjoner av arter.⁶⁶ Rådet har spurt Ta Ann om hvilken funksjon korridorene skal ha, men selskapet har ikke svart på dette. Det er heller ikke dokumentert hvordan korridorene er forbundet med områder med sammenhengende skog og hvilke arter som korridoren skal betjene. Rådet bestrider ikke at viltkorridorer kan være verdifulle elementer i en strategi for å bevare ulike arter av dyreliv. I den informasjonen som rådet har hatt tilgang til, er det imidlertid ikke godtgjort at korridorene faktisk vil fungere som bærekraftige habitater for truede eller arealkrevende arter, eller bidra til å opprettholde det rike biologiske mangfoldet som er dokumentert i konsesjonsområdet, noe som også fremgår av Ta Anns egen HCV vurdering.

Det er verdt å legge merke til at Ta Ann gjennomfører en kartlegging av bevaringsverdiene i skog, og selskapet har så langt gjennomført slike HCVF-vurderinger i 18 skogteiger. Ta Ann offentliggjør ikke disse vurderingene. HCVF-vurderinger gjennomføres normalt i henhold til definerte prinsipper og prosesser, der gitte kriterier blir vurdert for å sikre at bevaringsverdier blir identifisert.⁶⁷ Basert på den ene rapporten som rådet har hatt tilgang til, er det ikke tydelig hvordan prosessen er blitt gjennomført, eller hvordan verneverdiene i de to aktuelle skogteigene er blitt identifisert. Blant annet fremgår det ikke i hvilken grad man har vurdert verneverdiene i en landskapssammenheng, eller hvor viktig skogen er i en global, regional eller nasjonal sammenheng på grunn av en særlig konsentrasjon av biologisk mangfold.⁶⁸ Konvertering av skog er et irreversibelt naturinngrep. En HCV-prosess skal brukes for å sikre at viktige verneverdier ikke går tapt ved en omlegging av skogen. Basert på den informasjonen som Ta Ann har gitt til rådet, finner rådet det ikke sannsynlig at de vurderingene som Ta Ann gjør, sikrer dette.

Rådet har vektlagt den dokumenterte risikoen for at orangutanger og andre truede arter har sine leveområder i Ta Anns konsesjonsområder. Selve lokaliseringen av to av selskapets konsesjonsområder, der flere av skogteigene (*coupes*) ligger inntil reservatet *the Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary* medfører en risiko for at orangutanger og andre sterkt truede arter kan ha sine leveområder innenfor konsesjonsgrensene. I hogstkonsesjonen som grenser til reservatet, er det ikke gjennomført miljøkonsekvensutredninger. Det innebærer at selskapet har gjennomført hogster uten at økosystemer, habitater og arter har vært kartlagt. Nærheten til reservatet krever etter rådets oppfatning en «føre var»-tilnærming, herunder en faglig og grundig vurdering av om disse dyrenes habitater overlapper med Ta Anns konsesjonsområder. De kartleggingene som Ta Ann har gjennomført, synes å mangle den systematiske tilnærmingen som vil være nødvendig for å bekrefte at Ta Anns virksomhet ikke vil

ødelegge verdifulle habitater. Rådet finner at dette øker risikoen for alvorlig miljøskade.

Tatt i betraktning at konverteringen av tropisk skog innebærer en fullstendig og irreversibel endring av økosystemene, omfanget av avskogingen og at denne virksomheten finner sted på områder med et særdeles rikt biologisk mangfold både når det gjelder arter, habitater og økosystemer, konkluderer rådet med at de tiltakene Ta Ann har iverksatt for å redusere skadevirkningene, ikke er tilstrekkelig for i vesentlig grad å redusere risikoen for nåværende og fremtidig alvorlig miljøskade.

7 Tilråding

Etikkrådet tilrår å utelukke det malaysiske selskapet Ta Ann Holdings Berhad 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.)

Gro Nystuen
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- Heretter omtalt som de etiske retningslinjene, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- I tidligere tilrådnings har rådet utdypet og spesifisert kriteriene for *alvorlig miljøskade*. Se for eksempel tilrådnings for Freeport McMoRan og Samling Global på www.etikkradet.no.
- IPCC 2007: *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*, tilgjengelig på 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, S. Brown, S. C. Hagen, S. S. Saatchi, S. Petrova, W. Salas, M. C. Hansen, P. V. Potapov, A. Lotsch. Baseline Map of Carbon Emissions from Deforestation in Tropical Regions. *Science*, 2012; 336 (6088): 1573 DOI: 10.1126/science.1217962.
- WWF 2010: *Financing the Heart of Borneo: A Partnership Approach to Economic Sustainability*, Oktober 2010, tilgjengelig på http://assets.panda.org/downloads/sustainable_financing_hob.pdf.
- Bekreftet i møte med *The Heart of Borneo Initiative* i Jakarta 10. oktober 2011.
- Ta Anns svar på Etikkrådets utkast til tilråding 14. mai 2011.
- For mer informasjon om *the Sundaland Hotspot*, se *Conservation International*, http://www.conservation.org/where/priority_areas/hotspots/asia-pacific/Sundaland/Pages/default.aspx.
- Arter som er stedeagne og som ikke finnes noe annet sted i verden.
- Begrepet *Hotspot* ble lansert av biologen Norman Myers i 1988. Informasjon om *Biodiversity Hotspots* finnes på hjemmesiden til *Conservation International*, tilgjengelig på http://www.conservation.org/WHERE/PRIORITY_AREAS/HOTSPOTS/Pages/hotspots_main.aspx.
- Sammenlikning av årlig avskoging fordelt på land 2000-2010. I 2000-2010 var årlig avskogingsrate i Brasil og Indonesia 0,5 prosent, se FAO 2011: *State of the World's Forests*. I Sarawak var avskogingen mellom 2005-2010 på 2 prosent, den høyeste i hele Asia. Nærmere 10 prosent av skogarealet og 1/3 av torvmyrene i *Sarawak gikk tapt i denne perioden*, se Sarvision 2011: *Impact of oil palm plantations on peatland conversion in Sarawak 2005-2010*, <http://www.wetlands.org/Portals/0/publications/Report/Malaysia%20Sarvision.pdf>
- 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>.
- Ta Anns hjemmeside: www.taann.com.my.
- Selektiv hogst innebærer at bare trær av en viss art og over et angitt minstemål kan avvirket.
- Oversikten over konsesjoner er hentet fra www.taann.com.my. Informasjon om konsesjonsområdene er fra miljøkonsekvensutredningen for L/PF/0010 og L/PF/0040. L/PF/0040 dekker hele arealet for T/3491 og T/0560.

- 15 1 hektar er 0,01 km².
- 16 Basert på tall som er oppgitt i miljøkonsekvensutredningene for LPF/0010 og LPF/0040. Topografiske forhold og reguleringer setter begrensninger på det plantbare arealet.
- 17 <http://www.taann.com.my/bs-oilpalm>. Dette kommer i tillegg til arealet oppgitt i tabell 1.
- 18 Ta Ann *Annual Report 2011*, tilgjengelig på www.taann.com.my.
- 19 Ta Ann Plywood Sdn.Bhd. 2007: *Revised Tree Planting Plan for LPF/0010*.
- 20 *Dipterocarpaceae* er en stor familie med hovedsakelig eviggrønne løvtrær som er dominerende i regnskogen i Malaysia. Trærne kan bli svært gamle og når normalt en høyde på 40-70 m. Mange av artene har stor økonomisk verdi som tømmer, men blir også brukt til produksjon av eteriske oljer, balsam og kryssfinér.
- 21 Denne vurderingen er basert på informasjon i Ta Anns miljøkonsekvensutredninger, skogbruksplaner, feltbesøk og satelittbilder.
- 22 Ecosol Consultancy Sdn. Bhd. 2006: *Environmental Impact Assessment for the proposed Melekun Raplex Forest Plantation under LPF/0040 Kapit Division, Sarawak*, s. C2-1. LPF/0040 består av to ulike områder – *the Melekun Division* (125,000 ha, som overlapper med T/3491) sør for Rajang-elven, og *the Raplex Division* (72,250 ha, som overlapper med T/0560) nord for Rajang-elven, se Figur 3.
- 23 <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/1988/>
- 24 Pasin Sdn.Bhd.. Utdrag fra den generelle hogstplanen (*General Harvesting Plan*) for konsesjonsområde T/3135. Et konsesjonsområde er delt inn i mange hogststeiger, såkalte *coupes*. Den generelle hogstplanen viser hvordan teigene og veinettet er lagt ut i hele konsesjonsområdet.
- 25 Se fotnote 22 og Plantacia Sdn Bhd. 1999: *Environmental Impact Assessment Report for Tree Planting under License for Planted Forests LPF/0010 in the Sibu and Kapit Divisions, Sarawak*, s. 9-10.
- 26 Plantacia Sdn Bhd. 1999: *Environmental Impact Assessment Report for Tree Planting under License for Planted Forests LPF/0010 in the Sibu and Kapit Divisions, Sarawak*, s. 32-35. *The Sarawak Wildlife Protection Ordinance 1998, First Schedule* gir fredningsbestemmelsene og definerer hvilke arter som er fredet.
- 27 *The Sarawak Wildlife Protection Ordinance 1998, First Schedule, Part 1 and 2*.
- 28 IUCNs rødliste over truede arter klassifiserer arter som har en høy risiko for å bli utryddet globalt. Sterkt truede arter har en svært høy utryddningsrisiko, sårbare arter har en høy risiko, og nær truede arter har en risiko for at de vil gå over i kategorien sårbar eller sterkt truet i nær framtid, se <http://www.iucnredlist.org/>. Fire av artene som er listet i konsekvensutredningen er klassifisert som sterkt truet. Det gjelder Orangutang (*Pongo Pygmeus*), bornesisk gibbon (*Hylobates muelleri*), otersivett (*Cynogale bennetti*) og pangolin (*Manis javanica*), mens ytterligere åtte arter er klassifisert som sårbare og seks som nær truet.
- 29 *Great Apes Survival Partnership Program*, <http://www.un-grasp.org/>. Programmet er støttet av FNs Miljøprogram (UNEP) og UNESCO, og er et av de få UNEP initiativene rettet mot å redde særskilte, truede arter fra utryddelse. Et interaktivt kart, APES mapper, viser utbredelsen av orangutanger og er tilgjengelig på nettsiden.
- 30 Wich SA, Gaveau D, Abram N, Ancrenaz M, Baccini A, et al. 2012: *Understanding the Impacts of Land-Use Policies on a Threatened Species: Is There a Future for the Bornean Orang-utan?* PLoS ONE 7(11): e49142. doi:10.1371/journal.pone.0049142
- 31 Se fotnote 26, s. 76.
- 32 Plantacia Sdn Bhd. 1999: *Environmental Impact Assessment Report for Tree Planting under License for Planted Forests LPF/0010 in the Sibu and Kapit Divisions, Sarawak*, s. 69.
- 33 Informasjon om utbredelsen av orangutanger er fra WWF Germany, 2005: *Borneo: Treasure Island at Risk – Maps on Status of Forests, Wildlife and related Threats on the Island of Borneo; Heart of Borneo grenser er fra Financing the Heart of Borneo, 2010*.
- 34 Ecocol Consultancy Sdn.Bhd. 2010: *Survey and identification of High Conservation Value Forests /HCVFs) in Coupes 13 and 17 of LPF/0010 near Song, Kapit Division for Ta Ann Plywood Sdn.Bhd. Final Report (Version II)*.
- 35 Se fotnote 34, s. 9.
- 36 Se fotnote 34, s. 16.
- 37 Se fotnote 34, s. 16.
- 38 Forest Management Plan for the Rajang-Pila Management Unit, udatert. Ifølge skogbruksplanen er beskrivelsen av skogtilstanden basert på flybilder fra 1967 - 1969.
- 39 Denne konsesjonen er tildelt til Ta Anns datterselskap Raplex for hele perioden 1977-2017. Ta Ann kjøpte Raplex formelt i 2002. Raplex var da eid av blant andre de samme personene som etablerte Ta Ann (Datuk Abdul Hamed bin Haji Sepawi, Datuk Wahab bin Haji Dolah, Dato Wong Kuo Hea). Sepawi var da samtidig styreleder i Ta Ann og daglig leder i Raplex. I tillegg var to av direktørene i Ta Ann også direktører i Raplex. Oppkjøpet ble meldt til børsen som en transaksjon med nærstående parter (*related party transaction*), se *Ta Ann Holdings Berhad Announcement dated 8 April 2002 on Proposed Bonus Issue and Proposed Acquisition of Raplex Sdn Bhd, General Announcement Reference No MM-020408-A4EFE*. I sitt brev til Etikkrådet 14. Mai 2001 skriver Ta Ann at Raplex Sdn. Bhd. (T/0560) «*was owned by parties having no connection to 'TA ANN founders'*».

- 40 Ecosol Consultancy Sdn. Bhd. 2006: *Environmental Impact Assessment for the proposed Melekun Raplex Forest Plantation under LPF/0040 Kapit Division, Sarawak*, s. C2-3.
- 41 Miljøkonsekvensutredningen for LPF/0040 som dekker både Melekun og Raplex-området, lister opp mer enn 200 treslag, 42 arter av pattedyr, 187 fuglearter, 194 fiskearter og flere hundre insektarter. Få reptiler, men mange amfibiearter ble identifisert. Av disse er 39 fuglearter og 8 arter av pattedyr fredet i henhold til *the Sarawak Wildlife Ordinance*. Enkelte av artene, som bornesisk Gibbon, står også på IUCNs rødliste.
- 42 Ecosol Consultancy Sdn. Bhd. 2006: *Environmental Impact Assessment for the proposed Melekun Raplex Forest Plantation under LPF/0040 Kapit Division, Sarawak*, s. C4-21.
- 43 Se fotnote 42, s. ES-6.
- 44 Miljøkonsekvensutredningene for LPF/0010 og LPF/0040 bekrefter at den vestlige delen av konsesjonsområdet T/3135 og hele T/3491 har vært avvirket tidligere. *Permits to Enter Coupe* for de aktuelle konsesjonsområdene bekrefter at hogsten i T/3135, T/3491 og T/0560 er andre gangs hogst.
- 45 Bekreftet i møtet mellom Etikkrådets sekretariat og *the Sarawak Forest Department, NREB, the Forestry Corporation* og andre myndighetsorganer i Kuching, Sarawak 17. oktober 2011.
- 46 Ta Ann's *Sustainable Management Policy* 19.05.2010.
- 47 Ta Anns brev til Etikkrådet 25. oktober 2012.
- 48 Ta Anns brev til Etikkrådet 25. oktober 2012
- 49 Ta Anns svar på Etikkrådets utkast til tilråkning 14. mai 2011.
- 50 Ta Anns svar på Etikkrådets spørsmål vedrørende skogsdriften 22. august 2012.
- 51 Ta Ann Plywood Sdn.Bhd. 2007: *Revised Tree Planting Plan for LPF/0010*.
- 52 Se fotnote 50. Basert på informasjon fra Ta Ann. Tilplantet areal var 42 prosent (Woodley Division), 25 prosent (Pasin Division) og 35 prosent (Rejang Division).
- 53 Ta Anns brev til Etikkrådet 25. oktober 2012.
- 54 Forest Stewardship Council (FSC), er en internasjonal medlemsorganisasjon som har etablert en tredjeparts sertifiseringsordning der skogsdriften må oppfylle definerte kriterier for et bærekraftig skogbruk. Mer informasjon finnes på <http://ic.fsc.org/>
- 55 Ta Anns svar på Etikkrådets spørsmål vedrørende skogsdriften 22. august 2012.
- 56 For mer informasjon om HCVF-vurderinger, se <http://www.hcvnetwork.org/>
- 57 I regi av WWF er det utarbeidet egne retningslinjer for HCVF vurderinger for Malaysia, se http://www.hcvnetwork.org/resources/national-hcv-interpretations/HCVF%20Toolkit%20For%20Malaysia_softcopy%20version.pdf.
- 58 Coupe 13 og 17 i LPF/0010.
- 59 Ta Anns brev til Etikkrådet 14. mai 2011.
- 60 Ta Anns svar på Etikkrådets spørsmål vedrørende skogsdriften 22. august 2012.
- 61 Se fotnote 59.
- 62 Se fotnote 60.
- 63 *The World's 10 Most Threatened Forest Hotspots*, tilgjengelig på <http://www.conservation.org/newsroom/press-releases/Pages/The-Worlds-10-Most-Threatened-Forest-Hotspots.aspx>
- 64 Se for eksempel Bennett, A.F. 1998, 2003: *Linkages in the Landscape: The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. Jackson, ST and DF Sax 2010: *Balancing biodiversity in a changing environment: extinction debt, immigration credit and species turnover*. In *Trends in Ecology and Evolution*, Vol 25, Issue 3. pp 153-160. DOI: 10.1016/j.tree.2009.10.001 fokuserer på langsiktige effekter. Også Miljøverndepartementet i Malaysia, NREB 2009: *Managing Biodiversity in the Landscape. Guidelines for Planners, Decision-Makers & Practitioners*, tilgjengelig på http://www.hcvnetwork.org/resources/folder.2006-09-29.6584228415/Guideline_Man_BioD_landscape_090519.pdf/view belyser de negative virkningene av fragmentering i sine retningslinjer for bevaring av biologisk mangfold
- 65 Bennett, A.F. 1998, 2003: *Linkages in the Landscape: The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation*.
- 66 NREB 2009: *Managing Biodiversity in the Landscape. Guideline for Planners, Decision-Makers & Practitioners*.
- 67 Proforest 2008: *Good Practices Guidelines for High Conservation Value Assessments*, tilgjengelig på <http://www.hcvnetwork.org/resources/folder.2006-09-29.6584228415/HCV%20good%20practice%20-%20guidance%20for%20practitioners.pdf> WWF 2009: *High Conservation Value Forest (HCVF) Toolkit for Malaysia*
- 68 Se fotnote 64.

Til Finansdepartementet

24. januar 2013

Tilråkning om utelukkelse av Schweitzer-Mauduit International Inc. og Huabao International Holdings Limited fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

1 Bakgrunn

I SPU's etiske retningslinjer §2(1) bokstav b heter det «*Fondets midler skal ikke være investert i selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer: [...] produserer tobakk*»¹

Etikkrådet overvåker kontinuerlig fondets portefølje for å identifisere selskaper med virksomhet i strid med de etiske retningslinjene. Gjennomgangen viser at to selskaper i fondets portefølje, Schweitzer-Mauduit International Inc.² og Huabao International Holdings Limited³ driver produksjon av såkalt *rekonstituert* tobakk.

Finansdepartementet foreslo at tobakksprodusenter skulle utelukkes fra SPU i St.meld. nr. 20 (2008) om forvaltningen av Statens pensjonsfond. En nærmere avgrensning av tobakskriteriet ble også beskrevet i Nasjonalbudsjettet 2010, avsnitt 5.4.4. Det presiseres her at produsenter av varer som inneholder tobakk, skal utelukkes fra SPU.

Rekonstituert tobakk (engelsk: *Reconstituted Tobacco Leaf, RTL*) er fremstilt av avskjær, støv etc. fra bearbeiding av tobakksblader og av deler av tobakksplanten som ellers ikke kan nyttiggjøres (stengler etc.).⁴ Dette blir bearbeidet ved ulike prosesser til et produkt som brukes i sigarettproduksjon. RTL kan utgjøre 10–15 prosent av tobakksinnholdet i sigaretter.

2 Informasjon fra selskapene

2.1 SCHWEITZER-MAUDUIT INTERNATIONAL INC.

Selskapet opplyser i sin investorrapport for 3. kvartal 2012 at det årlig produserer om lag 75 000 tonn RTL, hvilket utgjør halvparten av verdensproduksjonen. Selskapet redegjør også for planer om ytterligere ekspansjon med oppstart av RTL-produksjon i Kina i 2014 med en årsproduksjon på 30 000 tonn.⁵

Etikkrådet har skrevet til selskapet og spurt om det er involvert i tobakksproduksjon, men har ikke mottatt noe svar.⁶

2.2 HUABAO INTERNATIONAL HOLDINGS LIMITED

Selskapet opplyser i sin årsrapport for 2011-2012 at det er en av de største produsentene av RTL i Kina, og at selskapet er i ferd med å utvide produksjonskapasiteten ytterligere ved å bygge en produksjonslinje med årsproduksjon på 20 000 tonn.⁷

Etikkrådet har skrevet til selskapet og spurt om det er involvert i tobakksproduksjon, men har ikke mottatt noe svar.⁸

3 Etikkrådets vurdering

RTL er i hovedsak fremstilt av tobakksplanten og må dermed anses som et tobakksprodukt. Produksjon av RTL vil derfor være grunnlag for utelukkelse fra SPU.

De to selskapene som denne tilrådingen omfatter, opplyser i egne årsrapporter og investorpresentasjoner at de produserer RTL. Etikkrådet har lagt dette til grunn.

4 Tilråding

På bakgrunn av det overstående tilråder Etikkrådet at selskapene Schweitzer-Mauduit International Inc. og Huabao International Holdings Limited utelukkes fra investeringsmulighetene til Statens pensjonsfond utland.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Noter

- 1 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra *Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers*: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>
- 2 ISIN, *Schweitzer-Mauduit International Inc* : US8085411069
- 3 ISIN, *Huabao International Holdings Limited*: BMG4639H1227
- 4 Jfr. kommentarer til *Tolltariffens* kap. 24, avsnitt 6, pkt 6: <http://www.toll.no//upload/tolltariffen/kommentarer/Kommentarer2012/kom24-2012.pdf>
- 5 *Schweitzer-Mauduit International, Investor Presnetation*, 5. nov. 2012: <http://phx.corporate-ir.net/External.File?item=UGFyZW50SUQ9MTYwMzc3fENoaWxkSUQ9LTF8VHlwZT0z&t=1>
- 6 Brev fra Etikkrådet til Schweitzer-Mauduit International Inc., 17. desember 2012.
- 7 Huabao International Holdings Limited, Annual Report 2011-2012, http://huabao.todayir.com/attachment/20120629170201001454998_en.pdf.
- 8 Brev fra Etikkrådet til Huabao International Holdings Limited , 17. desember 2012.

Til Finansdepartementet

20. mars 2013

Tilråding om observasjon av Eni Sp.A

Innhold

1 Samandrag	141
2 Innleiing	144
2.1 Kva rådet har tatt stilling til	144
2.2 Kjelder	144
3 Bakgrunn	145
3.1 Eni	145
3.2 Nigerdeltaet	145
3.2.1 Naturgjevne tilhøve	145
3.2.2 Sosioøkonomiske tilhøve og konflikhtar	146
3.2.3 Oljeutvinning	147
3.3 NAOC joint venture	148
4 Hovudproblemstillingar og Etikkrådet sine funn	150
4.1 Omfang av oljesøl	150
4.1.1 Tal oljesøl	151
4.1.2 Volum oljesøl	151
4.2 Årsaker til oljesøl	151
4.2.1 Sabotasje	152
4.2.2 Operasjonelle årsaker	152
4.3 Konsekvensar av oljesøl	152
4.4 Nasjonale lover og internasjonale normer	154
5 Informasjon frå selskapet	155
6 Etikkrådet si vurdering	155
6.1 Omfang og varigheit av oljesøl	156
6.2 Ansvar og kontroll	156
6.3 Framtidig risiko	158
6.4 Samla vurdering	159
7 Tilråding	160

1 Samandrag

Etikkrådet tilrår å setje det italienske energiselskapet Eni Sp.A (Eni) til observasjon for ein periode på inntil fire år på grunn av alvorleg miljøskade forårsaka av oljeutvinning i Nigerdeltaet, Nigeria. Per 31.12.2012 hadde Statens pensjonsfond utland (SPU) aksjar i Eni med ein marknadsverdi på NOK 9 137 millionar, tilsvarande 1,87 prosent av aksjane i selskapet.

Eni har produsert olje i Nigeria sidan 1962. Det heileigde dotterselskapet Nigerian Agip Oil Company Ltd. (NAOC) er operatør for ein *joint venture* (JV) som består av statsoljeselskapet Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) som majoritetsinteressent (60 prosent) og NAOC og Phillips Oil Company Nigeria Ltd. (dotterselskap til ConocoPhillips) med 20 prosent interesse kvar i JV.

Oljeutvinninga i Nigerdeltaet har mellom anna vore kritisert for ureining frå oljesøl, luftureining frå fakling av assosiert gass og brot på menneskerettar. Etikkrådet har vurdert oljesøl frå landbasert oljeutvinning og konsekvensane av desse. Rådet sine undersøkingar har mellom anna omfatta NAOC JV. Rådet har vurdert omfanget av oljesøl og miljøskadar, kor vidt oljesøl og miljøskadar fører til store konsekvensar for menneske sine liv og helse, om oljesøl og skadar er resultat av brot på nasjonale lover eller ulike standardar, selskapet sitt ansvar og kor vidt selskapet har gjennomført tilstrekkelege tiltak for å hindre og eventuelt rette opp skadar, og om det er truleg at selskapet sin praksis vil fortsette.

Etikkrådet sine undersøkingar har vist at NAOC si oljeutvinning i lengre tid har ført til hyppige og samla sett omfattande oljesøl. Frekvens og volum av rapporterte oljesøl er minimumstal, men ligg langt over det som er vanleg internasjonalt, og det Eni erfarer i andre operasjonar. Dette gjeld både for oljesøl forårsaka av operasjonelle årsaker og av sabotasje. Under sabotasje fell både øydeleggande aksjonar og tjuveri av råolje, ofte referert til som «bunkering». Oljetjuveri har utvikla seg til å bli ein milliardindustri i Nigerdeltaet og resulterer i hyppige, men i stor grad ikkje-kvantiserte, oljesøl. Omfang av og teknologi for oljetjuveri varierer frå dei mest primitive og ureinande småskalame-todane, til profesjonelle og godt utstyrte operasjonar som tappar større volum olje frå røyrleidningar eller brønnhovud og transporterer råoljen til tankskip for «eksport». Den tidvis godt organiserte kriminaliteten føregår relativt openlyst.

Oljesøl forårsaka av operasjonelle årsaker, skuldast til dømes korrosjon, utstyrssvikt eller menneskeleg svikt hos operatør. Det er kjent at delar av infrastrukturen i Nigerdeltaet er gamal eller svekka, og at utskifting av infrastruktur går seinare enn ynskjeleg på grunn av manglande finansiering innan JV, primært fordi NNPC ikkje får tilstrekkelege ressursar frå staten.

I tidsperioden 2000–2010 har Eni rapportert eit stort tal oljesøl. Talet på oljesøl har auka i perioden, særleg oljesøl forårsaka av sabotasje. Over 2/3 av oljesøla i perioden var forårsaka av sabotasje. Førebels tal for oljesøl i 2011 og delar av 2012 viser at tala er på nivå med dei høgaste årlege tala i perioden 2000–2010.

Rapportert volum oljesøl varierer mykje frå år til år og er dominert av nokre få, store oljesøl, medan dei fleste søla er små i volum. Årleg volum oljesøl er i gjennomsnitt om lag på same nivå i perioden 2006–2010 som i perioden 2000–2005. Medan volumet oljesøl

forårsaka av sabotasje vart redusert frå 2000–2005 til 2006–2010, auka volumet oljesøl av operasjonelle årsaker. Sabotasje forårsaka over 80 prosent av volumet oljesøl i perioden 2000–2010. Førebels tal for oljesøl i 2011 og delar av 2012 viser at samla volum oljesøl har gått ned frå dei høge tala for 2009 og 2010 og ligg om lag på gjennomsnittet for perioden 2000–2010.

Rapportert oljesøl per produsert fat oljeekvivalent (boe) vart noko redusert (< 5 prosent) frå perioden 2000–2005 til 2006–2010. Oljesøl per produsert boe er mykje mindre for Eni utanfor Nigeria.

Oljesøla i Nigerdeltaet påverkar dels økologisk sårbare og verdifulle område og dels område med store befolkningskonsentrasjonar. Medan små oljesøl kan ha avgrensa eller kortvarige konsekvensar, fører større og ufullstendig opprydda og rehabiliterte oljesøl ofte til omfattande og langvarige skadar på landområde, regnskog, våtmarker, ferskvatn, mangrovar og kystsoner. Lokalbefolkningane sine livsgrunnlag vert også alvorleg skada.

Eni sin kontroll og ansvar i operasjonen er regulert i JV-avtalen og praktiseringa av den. I JV skjer vedtak om standardar, retningslinjer, budsjett for investeringar og drift, planar m.m. ved konsensus. Kvar deltakar har i prinsippet vetorett. Alle deltakarane er ansvarlege for vedtaka og gjennomføringa av desse. Vetoretten vert praktisert av NNPC, men synes ikkje å vere nytta av dei andre selskapa, verken enkeltvis eller i fellesskap. Oljeverksemda er den viktigaste inntektskjelda til staten i Nigeria, og investeringskostnader i *joint ventures* konkurrerer med andre utgifter i statsbudsjettet. I praksis har dette i ei årrekke redusert investeringane i oljeinfrastruktur. Dette bidreg til at operatøren sit med ansvar for dagleg drift utan verkemidla for å sikre ansvarleg drift av infrastrukturen.

Etikkrådet og Eni har hatt ein dialog i 2010–2012 der selskapet har gjeve tilgang til mykje informasjon og gjeve sine syn til kjenne. Eni opplyser at dei same standardane ligg til grunn for operasjonane i Nigeria som i andre land, men understrekar dei uvanleg komplekse tilhøva NAOC opererer under. Selskapet erkjenner at det er omfattande oljesøl og negative konsekvensar av dette for økosystem og fattig lokalbefolkning. Eni legg vekt på at dette er svært uønskt for alle partar. Selskapet meiner at oljesøl og ureining primært er forårsaka av uvedkomande tredjepartar gjennom oljetjuveri og sabotasje, og meiner at dette ligg utanfor selskapet sin kontroll. Eni vektlegg at det i hovudsak er nok ressursar tilgjengeleg for drift, og at opprydding og rehabilitering av oljesøl vert gjort så raskt som mogleg. Eni opplyser at selskapet investerer store ressursar i førebygging og overvaking av røyrleidningar for å hindre oljesøl og testar ut nye metodar på fleire område for å handtere dei uvanlege tilhøva i deltaet.

Eni erkjenner at dagens JV-avtale og praktiseringa av den avgrensar handlefridomen, og at vedvarande underfinansiering er ei utfordring når det gjeld større investeringar. Trass store utfordringar i å drive oljeutvinning i Nigerdeltaet ser Eni moglegheiter for positive endringar.

Etikkrådet har vurdert å tilrå utelukking eller observasjon. Etikkrådet finn at frekvens og volum av oljesøl, både av operasjonelle årsaker og sabotasje, er på eit svært høgt nivå for NAOC JV sjølv om rapporterte tal er minimumstal i høve til dei faktiske oljesøla som kan knytast til NAOC si oljeutvinning og -infrastruktur enten grunna operasjonelle årsaker eller sabotasje. Mange økologisk sårbare og svært verdifulle område er skada av større,

gjentatte eller mangelfullt opprydda og rehabiliterte oljesøl. Nigerdeltaet er eit av dei mest oljepåverka store økosystema i verda, og skadane er i mange område store og langvarige. Lokalbefolkningane sine livsgrunnlag er også sterkt negativt påverka av oljesøl. Ofte er dette fattig lokalbefolkning som har få andre alternativ enn å utnytte dei naturressursane i lokalmiljøet som vert skada eller øydelagde av oljesøl, til dømes ferskvatn, fisk og jordbruksareal, for å skaffe seg mat, drikkevatn og arbeid. Etikkrådet meiner dette gjer konsekvensane av oljesøl svært alvorlege i mange område.

Det er ein klar samanheng mellom NAOC si verksemd og den alvorlege miljøskaden. Selskapet har eit ansvar for NAOC JV sine einstemmige vedtak og gjennomføringa og oppfølginga av desse som operatør. Operatøren har også eit særskilt ansvar for å føreslå og setje i verk tiltak for å unngå eller å redusere skade. Rådet meiner difor at selskapet har eit ansvar for den alvorlege skaden på miljø og lokalfolk sine livsgrunnlag.

I ein situasjon der styresmaktene ikkje handhevar nasjonalt lovverk tilstrekkeleg, må ein forvente at selskapet set i verk ekstraordinære tiltak for å sikre at aktivitetane ikkje bryt med lovverk, normer eller standardar. Eni prøver å legge internasjonale standardar til grunn for operasjonen i deltaet og brukar vesentlege ressursar på det. Som operatør har selskapet likevel ikkje klart å sikre og overvake infrastruktur i tilstrekkeleg grad, og heller ikkje å hindre skade på miljø og lokalfolk sine livsgrunnlag. Etikkrådet finn at nasjonalt lovverk, internasjonale standardar og Eni sine eigne standardar regelmessig ikkje vert oppfylt.

Når det gjeld framtidig risiko for skadar på miljø og lokalfolk sine livsgrunnlag, ser ikkje Etikkrådet det som truleg at det vil skje vesentlege endringar på kort eller mellomlang sikt om ikkje ein eller fleire av følgjande faktorar vert endra kraftig: A) Eni sin vilje og evne til å nytte verkemidla selskapet har i JV (t.d. stemmegjeving om budsjett, planar og drift som av erfaring fører til omfattande oljesøl, og hyppigare nedstenging av produksjon/infrastruktur når situasjonen i felt tilseier det). B) Styresettet innan JV og finansieringa av viktige investeringar i JV-operasjonane. C) Nigerianske styresmakter og Eni sin evne og vilje til å overvake og redusere oljetjuveri og sabotasje.

Når Etikkrådet ikkje tilrår utelukking av selskapet trass dei alvorlege tilhøva, skuldast det at rådet meiner det er uvanleg stor usikkerheit kring utviklinga framover i tid. Det er mellom anna venta at ein langvarig revisjonsprosess for lovverket (*Petroleum Industry Bill*) vert slutført snart, og dette kan endre styresettet og andre tilhøve innan JV. Vidare signaliserer den nye regjeringa i Nigeria grep for å endre den uvanleg problematiske situasjonen i Nigerdeltaet og svakheiter i styresmaktene si regulering av petroleumssektoren. Dette har potensial til å endre faktorar omtalt over. Etikkrådet tilrår difor at selskapet vert sett til observasjon for ein periode på inntil fire år. Rådet vil følgje situasjonen i Nigerdeltaet og regelmessig vurdere utviklinga for sentrale tilhøve med vekt på selskapet sine handlingar og utnytting av handlingsrommet i ein kompleks situasjon. Under observasjonen vil rådet legge særleg vekt på om omfanget av oljesøl frå Eni sine operasjonar og dei uakseptable skadeverknadane vert vesentleg reduserte. Styresettet i JV, særleg Eni si rolle som operatør i JV, er eit anna hovudpunkt, saman med styresmaktene si handtering av oljesølsproblematikken og særleg Eni sine handlingar i høve til dette.

2 Innleiing

Etikkrådet vedtok i mars 2010 å vurdere SPU si investering i det italienske energiselskapet Eni Sp.A (Eni)¹ opp mot retningslinjene for observasjon og utelukking frå SPU sitt investeringsunivers (dei etiske retningslinjene).² Etikkrådet har følgd situasjonen knytt til ureining frå oljeutvinning i Nigerdeltaet i fleire år og starta i 2010 ei grundigare utgreiing av landbasert oljeutvinning. Utgreiinga inkluderte Eni og det heileigde dotterselskapet Nigerian Agip Oil Company Ltd. (NAOC) som er operatør for NAOC *joint venture* (NAOC JV).

2.1 KVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er ein uakseptabel risiko for at Eni er ansvarleg for eller medverkar til alvorleg miljøskade etter dei etiske retningslinjene § 2, tredje ledd bokstav c. Det er lokalt, nasjonalt og internasjonalt framført omfattande kritikk mot fleire tilhøve ved selskapet si verksemd i Nigerdeltaet. Kritikken omfattar mellom anna hyppige oljesøl med store konsekvensar for miljø og lokalsamfunn, habitatødeleggingar på grunn av bygging av fysisk infrastruktur eller auka tilgang til lite påverka og sårbare område på grunn av etablering av for eksempel vegar, røyrleidningar og kanalar, ulike typar ureining frå leite- og produksjonsaktivitetar, fakling av assosiert gass som medfører lokal og global ureining, samt medverknad til ulike brot på menneskerettar. Innleiingsvis gjorde rådet ei vurdering av ulike miljøskadar i Nigerdeltaet i høve til dei etiske retningslinjene. Rådet bestemte så å konsentrere detaljerte undersøkingar om lokal miljøskade frå oljesøl ved landbasert oljeutvinning.³ Etikkrådet vurderte det slik at frekvens og omfang av oljesøl var den mest alvorlege risikoen med omsyn til dei etiske retningslinjene. I enkelte lokalitetar vil andre konsekvensar av oljeutvinninga (t.d. bygging av infrastruktur, auka tilgang til urørte område og kumulative konsekvensar) likevel kunne vere meir alvorlege enn oljesøl der desse er små.

Etikkrådet vurderer kva som er alvorleg miljøskade 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 negative 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 unnlate 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

Rådet har innhenta informasjon og dokumentasjon⁴ frå selskapet, forskarar, styresmakter, frivillige organisasjonar og media som i hovudsak er offentleg tilgjengeleg. Selskapet har gjeve rådet tilgang til mykje dokumentasjon. Kvaliteten på tilgjengelig informasjon varierer mykje, men for sentrale delar av tilrådinga vert den vurdert som tilstrekkeleg eller god. Det er likevel vesentlege usikkerheiter knytt til omfang av oljesøl, særleg volum. Vurderingane er primært basert på materialet som selskapet har gjort tilgjengeleg, og anna offentleg tilgjengeleg informasjon frå ulike rapportar og kjelder. Diskusjonar med tilsette i selskapet

og andre har vore nyttig i tolkinga av materialet. Vurderingane i tilrådinga er konsentrert om frekvens og volum av oljesøl forårsaka av sabotasje⁵ og operasjonelle årsaker,⁶ faktorar som fører til oljesøl, opprydding av oljesøl, samt styringsstrukturane for oljeutvinningsoperasjonen (NAOC JV), inkludert ansvar og kontroll innanfor JV-operasjonen.

Etikkrådet har innhenta og vurdert informasjon og dokumentasjon gjennom ein stegvis vurderingsprosess. Etter innleiande undersøkingar har Etikkrådet hatt omfattande kontakt med selskapet i 2010, 2011 og 2012. Under Etikkrådet si kontakt med Eni har selskapet utvist stor openheit og svart skriftleg på omfattande spørsmål frå rådet i fleire rundar.

Representantar for Etikkrådet besøkte Nigerdeltaet i februar 2011. Det har vore møte med Eni i Milano og Abuja. Rådet har også hatt møte og annan kontakt med ulike interesseorganisasjonar og ressurspersonar.

3 Bakgrunn

3.1 ENI

Eni er eit integrert energiselskap med aktivitetar i 85 land og med om lag 79 000 tilsette. Selskapet har omfattande aktivitetar innan olje- og gassektorane og er ein vesentleg internasjonal aktør innan oljeledning og -utvinning, særleg i Afrika. Selskapet er notert på børsar i Milano og New York. Per 31. desember 2012 hadde SPU aksjar i Eni med ein marknadsverdi på NOK 9 137 millionar, som tilsvarar 1,87 prosent av aksjane i selskapet. I tillegg hadde SPU renteberande instrument i Eni med ein verdi på NOK 306 millionar.

Eni har vore involvert i oljeproduksjon i Nigeria sidan 1962. Nigerian Agip Oil Company Ltd. (NAOC) er operatør for NAOC *joint venture* (NAOC JV).

3.2 NIGERDELTAET

3.2.1 NATURGJEVNE TILHØVE

Nigerdeltaet dekker eit stort område sør i Nigeria (sjå figur 1). Det nøyaktige omfanget av deltaet avheng av den politiske, økologiske eller hydrologiske definisjonen ein brukar. Styresmaktene sin Niger Delta Development Commission (NNDC) har definert Nigerdeltaet som eit område på rundt 112 000 km² med ei befolkning på over 30 millionar.



Figur 1 Lokalisering av Nigeria og Nigerdeltaet.

Nigerdeltaet er uvanleg rikt på naturressursar og inneheld mange viktige og sårbare økosystem og unike biodiversitetsverdiar i ulike typar skog (t.d. mangrovar, sumpskog og regnskog), våtmarker, ferskvatn og ei produktiv kystsone. Deltaet omfattar også viktige gyte- og oppvekstområde for fiskebestandar både i Nigeria og langs andre delar av kysten av Vest-Afrika. Produktive jordbruksområde og rike fiskeområde har bidrege til at deltaet mange stadar har ein av dei høgste folketettleikane i Afrika. Dei tettast befolka områda har mista mykje av sine naturverdiar. Deltaet vert forsynt av vatn og næringsstoff frå det store Nigerbassenget, det niande største nedbørfeltet i verda og det tredje største i Afrika. Nigerdeltaet er vurdert som eitt av dei ti viktigaste våtmarks- og kystnære marine økosystem i verda⁷ og har mellom anna den tredje største mangroveskogen i verda og den største i Afrika.

I Nigerdeltaet finst også sjeldan store petroleumsressursar. Nigerdeltaet har vore og vil truleg framleis vere eit globalt svært viktig område for olje- og gassproduksjon.

3.2.2 SOSIOØKONOMISKE TILHØVE OG KONFLIKTAR

Nigeria og Nigerdeltaet har ei turbulent og tidvis konfliktfylt historie. Sidan seint på 1990-talet har landet tatt viktige steg i demokratisk retning. Nigeria er i dag eit demokrati i utvikling, men har store utfordringar både innan styresett og økonomisk utvikling (t.d. korrupsjon, maktmisbruk og forskjellar i materiell levestandard mellom ulike grupper).⁸ Petroleumssektoren har særleg store utfordringar når det gjeld korrupsjon og andre styresettproblem,⁹ noko som også vert anerkjent av politisk leiing på høgste nivå i Nigeria.

I 1980 var 28 prosent av befolkninga i Nigeria kategorisert som fattige. Over 20 år seinare var 71 prosent vurdert som fattige. For mange utviklingsindikatorar ligg Nigerdeltaet under gjennomsnittet i Nigeria.¹⁰ Store delar av befolkninga manglar tilgang til grunnleggande tenester som reint vatn, straum og medisinsk tilbod. Over 70 prosent av folket i Nigerdeltaet lever meir eller mindre i ein sjølvbergingsøkonomi, der lokalt naturgrunnlag utgjer livsgrunnlaget i form av jordbruksareal, fiskeressursar, ferskvatn, skog, m.m.

Nigeria er svært avhengig av den kapitalintensive petroleumssektoren. Petroleum står for om lag 95 prosent av eksportinntektene i landet.¹¹ Nigeria var i 2010 rangert som nr. 182 av verdas 190 land målt etter BNP per person (USD 2 400).

Det er ei vanleg oppfatning blant lokalbefolkninga at dei lever i djup fattigdom medan enorme inntekter frå deltaet ikkje kjem dei til gode. Paradoksalt nok har fattigdomen i Nigerdeltaet auka i perioden det er utvunne svært store mengder olje og gass.¹² Nigerdeltaet er prega av uvanleg stor mistillit mellom ulike grupper og aktørar. Lokalbefolkninga føler seg i stor grad svikta av styresmaktene og oljeselskapa og har ofte djupt rotfesta mistillit til desse. Det er også mistillit og konfliktar mellom ulike folkegrupper i deltaet.

Det ligg mykje makt på føderalt nivå, og inntekter frå både petroleumssektoren og skattar og avgifter går i stor grad til delstatar og lokalt nivå gjennom føderalt nivå. Styresetta på føderalt nivå, delstatsnivå og på lokalt nivå, der også tradisjonelle styringsstrukturar framleis er viktige, er alle av betydning for problema knytt til oljeindustrien.

3.2.3 OLJEUTVINNING

Kommersiell råoljeproduksjon har føregått i over 50 år sidan Shell British Petroleum (no Royal Dutch Shell) fant olje ved Oloibiri i 1956 og starta produksjon i 1958. Oljeselskapa starta produksjonen på land og har sidan bevega seg ut i sumpområda og grunne område på kontinentalsokkelen, og seinare også til djupare havområde utanfor sokkelen. Ei rekkje internasjonale oljeselskap har delteke i denne utviklinga og opererer i Nigerdeltaet.

Internasjonale oljeselskap er direkte involvert i leite- og produksjonsaktivitet gjennom tre hovudarrangement, der den eldste og produksjonsmessig klart største er *joint venture*-avtalar med statsoljeselskapet *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC). NNPC er majoritetsinteressent i kvar JV. Det er likevel alltid eit internasjonalt oljeselskap som er operatør. Kvar JV har ein styringskomité (Operating Committee, OPCOM) som vedtek rammene for JV-operasjonen, til dømes budsjett, arbeidsplanar, standardar, m.m. NNPC har typisk seks representantar og operatør typisk fire. Eventuelle andre deltakarar har typisk ein representant kvar. Vedtak i OPCOM må vere einstemmige.¹³ Etter kvart har også to andre typar avtalar blitt utvikla, og desse krev ikkje at staten bidreg med direkte finansiering i kontantar slik som JV gjer: produksjonsdelingsavtalar (*Production Sharing Contracts*, PSCs) og serviceavtalar (*Service Contracts*, SCs). Dei internasjonale oljeselskapa har sterkare rettar til oljeressursen i ein JV enn i ein PSC og SC. I Nigeria dekkjer ein JV mange oljefelt og til dels svært store område, medan ein JV andre stadar i verda ofte dekkjer berre eitt oljefelt.

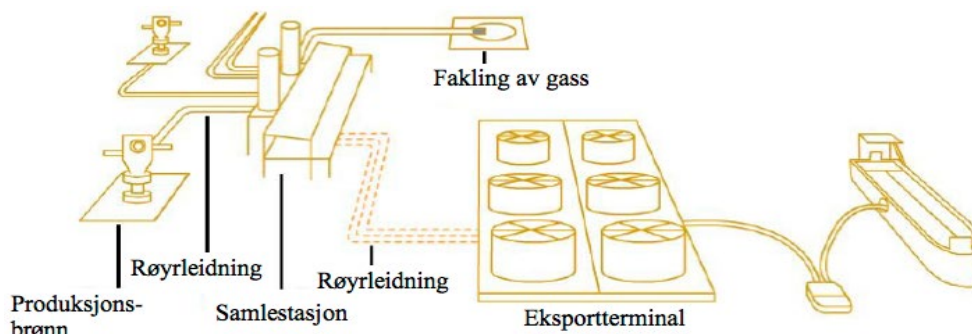
Dei siste 50 åra har olje- og gassektoren utvikla seg til å bli den klart viktigaste sektoren for staten sine inntekter og landet sine eksportinntekter. Det er produsert over 25 milliardar fat olje i Nigerdeltaet. Råoljen har høg kvalitet for raffineringføremål og er ettertrakta. Oljeindustrien har i dag eit stort fysisk nærvær i deltaet med tusenvis av kilometer røyrleidningar, fleire tusen brønner¹⁴ og eit stort tal samlestasjonar (*flow stations*) og annan fysisk infrastruktur. Det direkte arealbeslaget frå desse installasjonane er avgrensa målt som del av deltaet, truleg mindre enn éin prosent, men områda som er påverka direkte og indirekte, er mange gongar større.

Landbasert olje- og gassutvinning i Nigerdeltaet består ofte av eit stort tal produksjonsbrønner som gjennom eit omfattande nettverk av røyrleidningar er knytt til stasjonar som samlar olje frå ei rekkje brønner og skil vatn og gass frå råoljen. Frå samlestasjonane går råoljen vidare i færre og større røyrleidningar til ein eksportterminal (sjå figur 2). Eit mindre volum olje vert raffinert i Nigeria.

Nigeria var i 2010 rangert som nr. 12 blant verdas oljeprodusentar målt i produksjon, den femte største eksportøren og nr. 10 når det gjeld påviste reservar. Tilsvarande tal for naturgass er 26, 11 og 9.¹⁵ Nigeria importerer raffinerte petroleumsprodukt, dels på grunn av avgrensa raffinerekapasitet, men ikkje minst på grunn av låg utnytting av raffinerekapasiteten. Nigeria har kronisk mangel på drivstoff, noko som både gjer det lukrativt å drive import av drivstoff og å selje lokalt raffinert drivstoff frå ulovleg tappa olje på den svarte marknaden.

Nigerdeltaet er ein uvanleg utfordrande og komplisert stad å drive oljeutvinning. Naturgevrne tilhøve betyr at tilgang til delar av elvedeltaet og våtmarkene er utfordrande. Endå viktigare er kompliserte og sofistikerte mekanismar for å skaffe enkeltpersonar eller

grupper auka rikdom, korrupsjon, politiske og økonomiske maktkampar og etniske og historiske konflikhtar.



Figur 2 Forenkla skisse av typisk landbasert oljeutvinning i Nigerdeltaet.

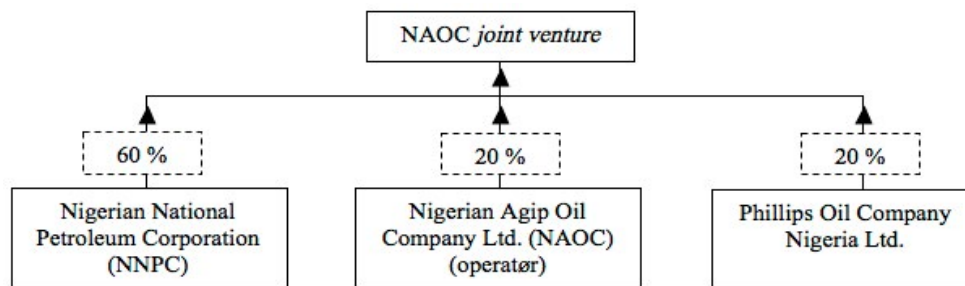
Omfattande organisert kriminalitet i form av tjuveri av olje for milliardar, ofte openlyst og tilsynelatande utan konsekvensar, er påfallande vanleg. Deltaet er prega av massiv mistillit mellom mange av aktørane, stor frustrasjon og tidvis direkte aggresjon mot staten og petroleumsindustrien som gjer tryggleikssituasjonen i deltaet vanskeleg (t.d. angrep på oljeinstallasjonar, sabotasje og kidnapping). Mange lokale opplever det som at staten og oljeindustrien har tatt storparten av dei enorme inntektene frå oljeutvinninga, og i mange tilfelle svekka deira allereie sårbare og marginale livsgrunnlag.

Lovverket innan petroleumssektoren i Nigeria har vore under revisjon i lang tid og har vore diskutert i nasjonalforsamlinga fleire gongar. Etter fleire og langvarige utsetjingar er det framleis knytt stor usikkerheit til innhaldet i det nye lovverket (*Petroleum Industry Bill*), men mange ventar at endringar primært vil påverke offshore verksemd på store djup. Det er uklart når eit nytt lovverk kjem på plass.

3.3 NAOC JOINT VENTURE

Det er tre partnerar i NAOC JV (sjå figur 3). NNPC er majoritetsinteressent, medan Nigeria Agip Oil Company Ltd. (datterselskap til Eni) og Phillips Oil Company Nigeria Ltd. (datterselskap til ConocoPhillips) har 20 prosent interesse kvar. NAOC JV er ein viktig aktør innan oljeutvinning i Nigerdeltaet og har lisensar som dekkjer eit areal på om lag 5 324 km². Arealet ligg i fire statar (Bayelsa, Delta, Imo og Rivers), inneheld om lag 30 produserande oljefelt, eit nettverk av om lag 800 km røyrleidningar, over 200 produserande brønningar og 12 stasjonar for samling av olje og gass frå brønningar før separasjon og overføring til eksportterminalar eller gasskraftverk. Eit stort lisensareal og omfattande infrastruktur gjer at NAOC er i kontakt med om lag 350 lokalsamfunn i deltaet. NAOC JV sit framleis på store olje- og gassressursar av høg kvalitet som er relativt enkelt tilgjengeleg.

I tillegg er NAOC også deltakar i ein annan JV i Nigerdeltaet, nemleg Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd. (SPDC) JV. Shell er operatør for denne JV, medan NNPC og Total Exploration and Production Nigeria Ltd. er dei andre deltakarane. NAOC har 5 prosent økonomisk interesse i denne JV, medan NNPC, SPDC og Total har høvesvis 55, 30 og 10 prosent interesse.



Figur 3 Økonomiske interessentar i joint venture der NAOC (Eni) er operatør.

Tilhøvet mellom deltakarane i JV er styrt av ein *Joint Operating Agreement* (JOA). Drift og investeringar i JV finansierast av kontantbidrag frå deltakarane proporsjonalt med deira økonomiske interesse i JV. JV er ikkje eit registrert selskap med avgrensa ansvar som tek opp lån og finansierer drift og investeringar med den fleksibilitet eit slikt selskap har. Føderale styresmakter i Nigeria allokterer ikkje nok ressursar til å sikre at NNPC bidreg med sin del av finansieringa for å sikre optimal drift av JV. I praksis konkurrerer kapitalintensive investeringar i petroleumssektoren med andre samfunnstiltak om avgrensa ressursar i statsbudsjettet på årleg basis. Det har vore manglande årlege bidrag, uforutsigbarheit og underfinansiering i nigerianske JVar i ei årrekke, ikkje berre for NAOC JV.¹⁶

Unntaksvis har JV gjort store investeringar (t.d. produksjonsanlegg) utan NNPC sitt bidrag. Dei andre deltakarane har då forskottert NNPC sin del gjennom særskilte avtalar (*modified carry agreements*). Oljeselskapa ynskjer å minimere bruken av modellen mest mogleg fordi dette i praksis avviker frå JOA utan at andre delar av avtalen vert tatt opp til vurdering på ny, og det er økonomisk risikabelt.

Det viktigaste vedtaksforumet i JV er styringskomiteen (*Operating Committee*, OPCOM), som mellom anna godkjenner og reviderer budsjett og arbeidsplanar, fastset retningslinjer, standardar, prosedyrar, undersøkingar m.m. for JV. Ulike underkomitear er rådgjevande. OPCOM kontrollerer at vedtak vert gjennomført. Etikkrådet går ut frå at samansetjinga av OPCOM for NAOC JV er som vist i tabell 1.

Tabell 1 Tal representantar og sentrale oppgåver for deltakarane i OPCOM for NAOC JV.

JV-deltakar	Tal repr.	Sentrale oppgåver
Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC)	6	Utnevrer formannen. Bidreg med finansiering tilsvarande 60 prosent interesse.
Nigerian Agip Oil Company (NAOC)	4	Ansvarleg for dagleg drift av JV som operatør. Bidreg med finansiering tilsvarande 20 prosent interesse.
Phillips Oil Company Nigeria Ltd.	1	Bidreg med finansiering tilsvarande 20 prosent interesse.

Vedtak i OPCOM vert fatta ved konsensus. Det synest som at hyppig kontakt mellom deltakarane i JV sikrar at forslag som kjem til OPCOM, får tilslutnad frå alle deltakarane. Ein deltakar kan i prinsippet einseitig blokkere forslag som deltakaren er ueinig i. I praksis synest det som NNPC er den som blokkerer forslag om til dømes større investeringar som kostar meir enn det staten kan bidra med, eller tiltak som reduserer inntektsstraumen kraftig (t.d. nedstenging av produksjon i lengre periodar). Eni har opplyst at det generelt

er tilstrekkeleg med ressursar på driftsbudsjetta, inkludert til opprydding, rehabilitering og kompensasjon ved oljesøl. Spørsmål knytt til oljesøl diskuterast regelmessig i OPCOM og ulike underkomitear.

Operatøren er ansvarleg for dagleg drift av JV-operasjonen innanfor dei budsjett, planar, standardar m.m. OPCOM har vedtatt. Operatør kan ikkje gjere einsidige vedtak utan aksept frå OPCOM. Dette reduserer handlingsrommet til operatør. I naudstilfelle (*emergency*) kan operatør setje i verk tiltak som operatør meiner er nødvendig for å ta vare på liv, eigedom og hindre ureining, utan løyve frå OPCOM.

Langs røyrleidningar er det hovudsakleg lokalbefolkning som har kontraktar med operatør for overvaking av uregelmessigheiter og vedlikehald av ein korridor langs røyrleidningane (*right-of-way*) mellom anna for å hindre høg vegetasjon i røyr gatene. Operatør har også overvakingssystem for infrastruktur, mellom anna for å oppdage ulovleg tapping av olje og skadar som fører til oljesøl. Nigerianske styresmakter er ansvarlege for tryggleik ved strategisk viktige installasjonar (t.d. produksjonsanlegg, eksportterminalar og kraftverk).

JV-avtalen (JOA) skil seg frå vanlege JV-avtalar i bransjen på fleire område. Mellom anna er det i andre land ikkje vanleg at statsoljeselskap åleine fattar vedtak, sjølv ikkje der stats-selskapet har majoriteten av interessene. I praksis fattar NNPC nokre vedtak åleine gjennom ikkje å bidra med tilstrekkeleg finansiering til å sikre gjennomføring av visse investeringar. Vanlegvis mistar ein JV-deltakar rettar om den ikkje oppfyller pliktene sine etter avtalen (t.d. i form av økonomisk bidrag), til dømes kan deltakar miste stemmeretten. I yttarste konsekvens kan ein deltakar miste sine interesser i JV mot ein økonomisk kompensasjon. I Nigeria synes ikkje NNPC sine manglande bidrag og betalningar å få vesentlege konsekvensar for NNPC si rolle i JV.

4 Hovudproblemstillingar og Etikkrådet sine funn

4.1 OMFANG AV OLJESØL

Nigerdeltaet har vore utsett for mange tusen oljesøl dei siste tiåra, særleg frå landbasert produksjon. Det eksisterer ikkje nøyaktige tal for oljesøl, og overslag frå ulike kjelder varierer mykje. Tal for og volum av oljesøl er omstridt, og det er knytt stor usikkerheit til desse. Sivilsamfunnsgrupper hevdar rapporteringa frå selskapa og staten er ufullstendig, presenterer altfor låge tal og manglar uavhengig verifisering. Nigerianske styresmakter offentleggjer ingen fullstendige statistikk, og tal frå styresmaktene synes heller ikkje alltid å vere konsistente. Etikkrådet har gått gjennom statistikk for frekvens og volum oljesøl for NAOJ JV som Eni har gjeve rådet tilgang til. Hovudtrekk for perioden 2000–2010 er utdjupa under. Førebels tal for 2011 og delar av 2012 vart tilgjengelege under sluttbehandlinga av saka i rådet og er kort omtalt.

Etikkrådet har lagt NAOJ sine data til grunn som minimumsoverslag.¹⁷ Ulike studiar peikar på at rapporterte tal er minimumsoverslag, og nokre hevdar at dei faktiske oljesøla er mange gongar større enn det som rapporterast.¹⁸ Etikkrådet har ingen gode indikasjonar på omfanget av urapporterte eller mangelfullt rapporterte oljesøl, men legg til grunn at rapporteringa totalt sett ikkje er fullstendig av ulike grunnar.

4.1.1 TAL PÅ OLJESØL

I tidsperioden 2000–2010 rapporterte Eni eit stort tal oljesøl i Nigerdeltaet som var større enn 1 fat olje. Talet oljesøl har auka i perioden, særleg etter 2006 og særleg oljesøl forårsaka av sabotasje. Årleg tal oljesøl forårsaka av operasjonelle årsaker er nesten dobla frå perioden 2000–2005 til perioden 2006–2010, medan talet på oljesøl forårsaka av sabotasje er nesten tredobla. Om lag 72 prosent av oljesøla i perioden 2000–2010 var forårsaka av sabotasje. Førebels tal for oljesøl i 2011 og delar av 2012 viser at tala er på nivå med dei høgaste årlege tala i perioden 2000–2010, noko som betyr at tala ligg over gjennomsnitt for perioden 2006–2010.

4.1.2 VOLUM AV OLJESØL

Samla volum oljesøl varierer kraftig frå år til år og er dominert av nokre få og store oljesøl medan dei fleste søl er små i volum. Det store bidraget frå nokre få, store oljesøl bidreg til at det ikkje er ein klar trend for volum oljesøl over tid, verken for samla oljesøl eller oljesøl fordelt på sabotasje og operasjonelle årsaker.

Årleg rapportert volum oljesøl er i gjennomsnitt om lag på same nivå i perioden 2006–2010 som i perioden 2000–2005. Medan årleg volum oljesøl forårsaka av sabotasje vart redusert frå 2000–2005 til 2006–2010, auka volumet oljesøl av operasjonelle årsaker. Sabotasje forårsaka over 80 prosent av volumet oljesøl i perioden 2000–2010. Førebels tal for oljesøl i 2011 og delar av 2012 viser at samla volum oljesøl har gått ned frå dei høge tala for 2009 og 2010 og ligg om lag på gjennomsnittet for perioden 2000–2010.

Rapportert oljesøl per produsert fat oljeekvivalent (boe) har også variert kraftig i perioden 2000–2010. Variasjonen har i grove trekk vore som for volum oljesøl. Oljesøl per produsert boe vart noko redusert (< 5 prosent) frå perioden 2000–2005 til 2006–2010. Oljesøl per produsert boe er mykje mindre for Eni utanfor Nigeria.

4.2 ÅRSAKER TIL OLJESØL

Årsakene til oljesøl i Nigerdeltaet vert normalt klassifisert anten som sabotasje eller operasjonelle. Årsaka til eit oljesøl vert vanlegvis fastsett gjennom eit såkalla *joint investigation team* (JIT). Eit slik JIT vert etablert etter eit oljesøl og består av representantar frå styresmaktene, operatøren og påverka lokalsamfunn, som kvar vel sine eigne representantar. JIT søker å oppnå konsensus om årsak. Ved ueinighet vil styresmaktene rapportere sin konklusjon. Eni meiner årsaka til oljesøl i dei fleste tilfelle er lett å fastslå. Operatør og styresmaktene synes å vere samstemte om årsak i nesten alle tilfelle.

Klassifisering av årsak er tidvis omstridt. Etter nigeriansk lov skal det betalast erstatning for skade når årsaka er operasjonell, men ikkje ved sabotasje. Medan lokalsamfunn har ei interesse av å klassifisere årsaka som operasjonell for å få kompensasjon, har oljeselskapa ei interesse av å klassifisere oljesøl som sabotasje for å unngå å betale kompensasjon. Sivilsamfunnsgrupper hevdar ofte at selskap og styresmakter underrapporterer operasjonelle årsaker og ofte feilaktig klassifiserer årsaka som sabotasje. På lokalt nivå kan frustrasjon over manglande fordelar frå oljeutvinninga, mange øydeleggende oljesøl m.m. også føre til at kompensasjon ved oljesøl vert sett på som ein av få mekanismar ein kan skaffe seg inntekter frå oljeutvinninga, uavhengig av årsaka til oljesølet.

Informasjonen Etikkrådet har fått frå selskapet, indikerer at det ofte er lett å påvise den direkte årsaka til eit oljesøl. Difor synes påstandar om vesentleg feilkategorisering lite trulege. Rådet legg til grunn at rapportert høve mellom sabotasje og operasjonelle årsaker er rimeleg korrekt.

4.2.1 SABOTASJE

Sabotasje kan ha element av protest mot styresmakter eller oljeselskap og vere forsøk på å trekkje merksemd til politiske eller andre standpunkt og krav. I perioden 2005–2007 auka omfanget av svært øydeleggande sabotasje, til dømes bruk av eksplosiv for å sprengje røyrleidningar og annan infrastruktur. Frekvensen av slike hendingar vart redusert etter at styresmaktene i 2009 innførte eit amnesti for militante grupper som dreiv slik verksemd.¹⁹

Tjuveri av råolje, tidvis referert til som «bunkering», har utvikla seg til å bli ein milliardindustri i Nigerdeltaet og resulterer i hyppige oljesøl som i stor grad ikkje vert rapporterte. SPDC reknar med at det dagleg forsvinn over 150 000 fat olje frå JV-operasjonane.²⁰ Med ein oljepris på USD 100 per fat representerer dette verdiar på USD 5,5 milliardar årleg. Det er truleg store mørketal i tillegg til det selskapet kan berekna ut frå målingar i avgrensa delar av røyrleidningnettverket. Andre meiner tjuveria er mykje større og sterkt aukande.²¹ Omfang av og teknologi nytta ved tjuveri varierer frå småskala, primitive og ureinande metodar for å lage hol i røyrleidningar og transportere mindre volum olje i opne behaldarar for «lokal raffinering», til profesjonelle og godt utstyrte operasjonar som tappar større volum olje frå røyrleidningar eller brønnhovud og transporterer råoljen til tankskip for «eksport». Den tidvis godt organiserte kriminaliteten føregår relativt openlyst, noko som indikerer at den direkte eller indirekte, gjennom vern eller aksept, er kopla til personar eller grupper med stor nok innflytelse til å hindre at dei omfattande og vedvarande tjuveria vert stoppa. Det er påfallande at dette føregår på eit slikt vis og i eit slikt omfang.

Tidvis kan sabotasje også vere reint spekulativ, av grupper som anten søker kompensasjon for skadar frå oljesøl dei sjølv eller deira samansvorne har forårsaka, eller søker inntekter gjennom lokale kontraktar for opprydding og rehabilitering av oljesøl.

4.2.2 OPERASJONELLE ÅRSAKER

Oljesøl forårsaka av operasjonelle årsaker, skuldast til dømes korrosjon, utstyrssvikt eller menneskeleg svikt hos operatør. Det er kjent at delar av infrastrukturen i Nigerdeltaet er gamal eller svekka av andre årsaker, og at utskifting av infrastruktur har gått seinare enn ynskjeleg grunna manglande finansiering innan JV, primært fordi NNPC ikkje får tilstrekkelege ressursar frå staten. Tidvis avgrensa tilgang til område i deltaet grunna tryggleikssituasjonen kan svekke overvaking og vedlikehald og dermed auke risiko for operasjonelle oljesøl. Gjentatt sabotasje og reparasjonar kan også bidra til svekking av infrastrukturen, svekka overvaking (t.d. ved at pigs²² ikkje kan brukast) og i konsekvens auka risiko for seinare operasjonell svikt.

4.3 KONSEKVEN SAR AV OLJESØL

Konsekvensar av oljesøl varierer med faktorar som kvar oljesølet skjer, kor stort oljesølet

er, kva naturverdiar som vert påverka, om spreiding av oljen vert hindra, om opprydding og rehabilitering kjem raskt i gong, og om arbeidet vert gjort effektivt og til ein god standard.

Mange oljesøl påverkar arealmessig relativt små område. Nokre større oljesøl og oljesøl der oljen vert spreidd av bekkar, elvar eller tidevatn, kan påverke mykje større område. Deltaet er eit relativt flatt område, og oljesøl vil ofte bli spreidd over eit større område heller enn å samle seg i tydelege forseinkingar i terrenget. Etikkrådet har ikkje funne tal for kor stor del av deltaet som har vore eller er påverka av oljesøl, verken samla sett eller for NAOC JV. Rådet tek som utgangspunkt at store område i deltaet er påverka, sjølv om størstedelen av det store Nigerdeltaet i liten eller ingen grad er påverka.

Oljesøl har alvorlege konsekvensar for dei områda som vert ramma, i den tida oljeureininga eksisterer. Vegetasjon vert øydelagt, vatn vert ureina, fisk og vilt vil trekkje seg unna eller døyr. Oljesøl kan også gå djupt ned i jordsmonn og ned til grunnvatn sjølv om dette ikkje er synleg på overflata. Lokalsamfunn som har sitt livsgrunnlag basert på desse naturressursane og har få eller ingen alternativ, kan erfare svært alvorlege konsekvensar på grunn av skade på jordbruksjord, drikkevassforsyning, skog, fisk og andre akvatiske ressursar. Dette går ut over mattryggleik, inntekter og helse for lokalbefolkninga.

Sølt olje vil gradvis brytast ned over tid. Dette skjer ved eksponering for sollys (fotolyse) og biologisk nedbryting av mikroorganismar som bryt ned hydrokarbon. Omfanget av biologisk nedbryting avheng mellom anna av tilgang på næringsstoff og oksygen, temperaturen og kva mikroorganismar som er til stades. Sidan råoljen i deltaet er relativt «lett», vil nokre delar (t.d. flyktige organiske forbindelsar) dels fordampe og etterlate dei «tyngre» og meir tjuktflytande komponentane av råoljen.

Varigheita av konsekvensar frå oljesøl varierer frå dagar og veker for små søl som vert handtert effektivt, til månadar og år for større søl som ikkje vert handtert godt, eller der det skjer gjentatte oljesøl. Avbøtande tiltak for å redusere skadeomfang omfattar først fjerning av olje som kan samlast opp, og deretter rehabilitering av påverka område, ofte ved stimulering (tilførsel av oksygen og næringsstoff) av vekst hos mikroorganismar som bryt ned olje (*remediation by enhanced natural attenuation*, RENA).

Ved operasjonelle oljesøl skal det betalast kompensasjon ifølgje nigeriansk lovverk. I nokre tilfelle vert det også gjeve kortsiktige alternativ til lokalbefolkninga i form av drikkevatt og mat som del av avbøtande tiltak. Rask og tilstrekkeleg opprydding og rehabilitering, kombinert med rask og rettferdig kompensasjon, reduserer konsekvensane av oljesøl både for lokalbefolkning og økosystem.

Utilstrekkeleg avbøting har vore eit problem og ei kjelde til konflikt i mange år. Tidvis kan ikkje selskapet komme raskt inn i påverka område på grunn av tryggleikssituasjonen. Den lokale motstanden mot NAOC har stadvis ført til at oljesøl ikkje har blitt rydda opp og rehabilitert så raskt som ynskjeleg. I fleire tilfelle synes det som lokale entreprenørar og grupper kontrahert av Eni for å gjennomføre opprydding og rehabilitering, har gjort for dårleg arbeid eller reist frå lokaliteten før arbeidet var avslutta. Både Eni og til slutt styresmaktene skal i prinsippet godkjenne opprydding og rehabilitering når grenseverdien for tillate innhald av hydrokarbon i jordsmonnet er nådd. Det er grunn til å tru at tidvis er verken oljeselskapa eller styresmaktene si oppfølging god nok, mellom anna på grunn av

uklarheiter i rollefordeling mellom etatar og ulik tolking av regelverket.²³

Det er svært lite offentleg tilgjengeleg dokumentasjon om konsekvensar av oljesøl på spesifikke lokalitetar i Nigerdeltaet. Det må vere brukt store ressursar på studiar og vurderingar i samband med bygging eller oppgradering av infrastruktur og truleg også for styresmaktene godkjenner opprydding og rehabilitering av ei lang rekkje oljesøl. Denne informasjonen synes i hovudsak berre å vere tilgjengeleg for styresmakter og selskap med unntak av ein del konsekvensanalysar for etablering av nyare infrastruktur. Eni synes ikkje å ha vurdert kumulative konsekvensar, verken kumulative konsekvensar av repeterande oljesøl, konsekvensar frå oljesøl og annan påverknad frå oljeutvinninga, eller konsekvensar av oljeutvinning og annan påverknad på naturmiljø eller lokalbefolkning.

Det er svært lite informasjon tilgjengeleg frå overvaking av konsekvensar for lokalbefolkning og økosystem etter oljesøl. I mange, kanskje dei fleste, tilfelle synes det ikkje å eksistere informasjon for andre parametrar enn hydrokarbon i jordsmonn. Men sjølv denne avgrensa informasjonen vert i liten grad offentleggjort. I eit så rikt og produktivt område som Nigerdeltaet er det naturleg å forvente at ei rekkje biologiske og sosio-økonomiske tilhøve vert overvaka, verifisert og offentleggjort. Utan dokumentasjon på omfang av konsekvensar vil styresmakter og oljeselskap, som høvesvis skal regulere og gjennomføre effektive tiltak, i liten grad vite kva tiltak som er naudsynte og effektive for å minimere skadeomfang. Mangel på offentleg tilgjengeleg og truverdig dokumentasjon har også bidrege til ei lang rekkje meir eller mindre grunngeivne skuldningar mot selskapet og styresmaktene og eit til tider svært høgt konfliktnivå.

4.4 NASJONALE LOVER

Nigeria har fleire lover som er relevante for miljøtilhøve i oljeutvinning. Det kanskje viktigaste instrumentet er *Environmental Guidelines and Standards for Petroleum Industry in Nigeria* (EGASPIN).²⁴ I prinsippet er standardane definert i EGASPIN og andre delar av regelverket høge. Til dømes seier Nigeria si petroleumslov (*Petroleum Act*, 1969) at olje- og gassproduksjon skal vere i tråd med det som er god praksis på oljefelt, som definert i amerikanske standardar.

Avgrensingane når det gjeld standardar, synes primært å ligge i styresmaktene og selskapet si oppfølging av regelverk. Miljø- og andre styresmakter har avgrensa ressursar. Det er også uklarheiter i roller og ansvar som svekker oppfølging (t.d. mellom Department of Petroleum Resources, DPR og National Oil Spill Detection and Response Agency, NOSDRA), og det er ein problematisk situasjon når styresmaktene som følgjer opp det viktigaste instrumentet på miljørada (EGASPIN), er petroleumsstyresmaktene (DPR) som skal regulere staten sitt eige oljeselskap, og olje er den klart viktigaste inntektskjelda for staten. Desse utfordringane i styresettet er også illustrert ved at miljøskadeleg og ressursløyande fakling av assosiert gass har vedvart i stort omfang i over 25 år etter at det vart forbode i Nigeria.²⁵ Under den pågåande revisjonen av lovverket for petroleumssektoren (*Petroleum Industry Bill*) er det foreslått å dele opp statlege aktørar i fleire institusjonar for å skilje og reindyrke dei respektive rollene, redusere innebygde konfliktar og auke effektiviteten.

5 Informasjon frå selskapet

Det har vore fleire runder med brevvekslingar og møte mellom Etikkrådet og selskapet i 2010, 2011 og 2012. Selskapet har også kommentert på utkast til tilråding. Selskapet har gjeve Etikkrådet tilgang til omfattande dokumentasjon og gjort nøkkelpersonell i Eni internasjonalt og NAOC i Nigeria tilgjengeleg for Etikkrådet.

Eni opplyser at dei same standardane ligg til grunn for operasjonane i Nigeria som i andre land. Selskapet understrekar dei uvanleg komplekse tilhøva og unike utfordringane i Nigerdeltaet og Nigeria, tilhøve som er svært vanskeleg å ta inn over seg utan å ha tilbrakt tid i Nigeria og deltaet. Tilhøva i Nigerdeltaet er svært utfordrande for all landbasert oljeutvinning, ikkje berre for NAOC. Dei operative rammene i deltaet skil seg også kraftig frå operasjonar i andre delar av Vest-Afrika som også føregår i elvedelta med likskapar i naturgjevne tilhøve, men med mykje mindre oljesøl. Selskapet har sett i verk ekstraordinære tiltak grunna dei vanskelege operative tilhøva i Nigerdeltaet.

Eni erkjenner at det er omfattande oljesøl og negative konsekvensar av dette for økosystem og fattig lokalbefolkning. Selskapet framhevar at dagens situasjon med oljesøl er svært uønskt for alle partar av økonomiske, driftstekniske, miljømessige og sosiale grunnar. For selskapet og JV betyr oljesøl tap av olje og inntekter, ekstra kostnader, nedstenging av produksjon og skade på omdømmet. Eni vektlegg tjuveri av olje og sabotasje som eit svært stort problem og årsak til majoriteten av oljesøla. Eni meiner dette er utanfor selskapet sin kontroll og at NAOC har god overvaking.

Eni opplyser at det i hovudsak er nok ressursar tilgjengeleg for drift, opprydding og rehabilitering av oljesøl, og dette arbeidet vert gjort så raskt som mogleg. Eni opplyser at selskapet investerer store ressursar i førebygging og overvaking av røyrleidningar for å hindre oljesøl (t.d. utskifting av eldre eller skada røyrleidningar og nedstenging av produksjon ved indikasjonar på oljesøl). Selskapet testar også ut nye metodar for å handtere dei uvanlege tilhøva i deltaet (t.d. ulike former for overvaking av infrastruktur og å legge røyrleidningar djupare). Det ligg også avgrensingar på NAOC som operatør sidan NAOC ikkje har høve til å ta unilaterale avgjerder innan JV når det gjeld førebygging av oljesøl (med unntak av å erklære naudsituasjon, *emergency*).

Eni erkjenner at dagens JV-avtale og praktiseringa av den avgrensar handlefridomen til operatør, og at vedvarande underfinansiering er ei utfordring når det gjeld større investeringar. Trass store utfordringar ser selskapet moglegheiter for positive endringar, mellom anna kopla til ny politisk leing i Nigeria og amnestiet.

6 Etikkrådet si vurdering

Etikkrådet har vurdert utvalde aspekt ved oljeutvinninga til NAOC JV der Eni er operatør, opp mot kriteriet alvorleg miljøskade i dei etiske retningslinjene med sikte på å tilrå utelukkelse eller observasjon. Rådet har fokusert på omfang av oljesøl og skadar frå desse, selskapet sin kontroll og ansvar for miljøskadane og kor vidt selskapet har gjennomført tilstrekkelege tiltak for å hindre og rette opp skadar, samt framtidig risiko for alvorleg miljøskade.

6.1 OMFANG OG VARIGHEIT AV OLJESØL

Etikkrådet sine undersøkingar har vist at den landbaserte oljeutvinninga i Nigerdeltaet i mange år har ført til hyppige og samla sett omfattande oljesøl. Rapportert frekvens og volum av oljesøl, som rådet vurderer som minimumstal, ligg langt over det som er vanleg internasjonalt, og det Eni erfarer i andre operasjonar, både for sabotasje og operasjonelle søl. Rådet legg til grunn at sein eller manglande tilkomst til oljesøl, oljesøl som ikkje vert oppdaga, oljesøl ved omfattande tjuveri av olje og søl forårsaka av transport og raffinering av ulovleg tappa olje er faktorar som bidreg til at faktiske oljesøl i deltaet er vesentleg større enn det som blir rapportert.

Mange økologisk sårbare og svært verdifulle område i Nigerdeltaet er skada av større, gjentatte eller mangelfullt opprydda og rehabiliterte oljesøl. Det er liten tvil om at deltaet er eit av dei mest oljepåverka store økosystema i verda. Skadane er i mange område store og langvarige på jordbruksområde, skogområde, våtmarker, ferskvatn og mangrovar. Mange menneske lever også i område med omfattande oljeureining, og deira livsgrunnlag og helse vert sterkt negativt påverka. Desse er ofte fattige personar som er særleg sårbare fordi dei har få eller ingen andre alternativ for å skaffe seg mat, reint vatn og arbeid. Rådet vurderer difor konsekvensane av oljesøl som svært alvorlege, sjølv om mange av dei mindre oljesøla truleg har få eller ingen langsiktige konsekvensar. Etikkrådet finn det svært uheldig at det er så få studiar og lite overvaking av faktiske konsekvensar av dei omfattande oljesøla i Nigerdeltaet. Dette svekker grunnlaget for effektiv avbøting av skadeverknadar.

6.2 ANSVAR OG KONTROLL

Eit viktig element i vurderinga til Etikkrådet er i kor stor grad Eni kan haldast ansvarleg for oljesøl som selskapet i mange tilfelle meiner ligg utanfor selskapet sin kontroll. Fleire tilhøve er relevant å vurdere, frå vedtaksprosessar i JV til gjennomføring og oppfølging av ulike tiltak i ein kompleks operasjonell kontekst. Rådet legg til grunn at det er ei rekkje situasjonar der Eni som operatør kan og bør setje i verk ekstra tiltak for å redusere risikoar for skade og skadeomfanget.

I JV skjer vedtak om standardar, retningslinjer, budsjett for investeringar og drift, planar m.m. gjennom konsensus. I prinsippet har alle deltakarane i JV vetorett. Deltakarane er gjennom sin tilslutnad medansvarlege for dei vedtak som vert fatta. Etikkrådet registrerer at vetoretten i liten grad vert nytta av selskapet, og at Eni sluttar seg til verksemd som med stor sikkerheit vil medføre oljesøl.

Operatør har ansvaret for å setje i verk tiltak for å unngå oljesøl, inkludert overvake og sikre fysisk infrastruktur. Det er sannsynleg at manglande finansiering av større investeringar i ei årrekkje har gått ut over fleire viktige og langsiktige tiltak, medan tiltak for å halde operasjonen og inntektsstraumen ved like, har vore prioritert. Omfattande oppgradering, til dømes gjennom utskifting av eldre eller svekka røyrleidningar, er kostbart både direkte i form av kostnadar og indirekte i form av inntektstap ved produksjonsstopp. Slike investeringar synest å vere vanskelege å prioritere i JV, primært på grunn av den nigerianske staten si vedvarande underfinansiering, sekundært fordi JV-partnerane i liten grad er villige til å forskottere bidraga frå NNPC. Over tid vert standarden på infrastrukturen redusert av naturlege årsaker (t.d. korrosjon) og av ytre påverknad frå uvedkomande tredjepartar (t.d.

oljetjuveri). Truleg er delar av den fysiske infrastrukturen til JV-operasjonen i dag verken av den standarden den bør vere eller den standarden Eni ynskjer den skal ha. Mange stadar vil det heller ikkje vere mogleg å bruke viktig teknologi som pigs for vedlikehald og overvaking. Rådet meiner dette er faktorar som aukar risiko for oljesøl. Behovet for at operatør set i verk effektive tiltak, er difor særleg stort.

Tjuveri av råolje og sabotasje er utvilsamt ei viktig årsak til oljesøl og alvorlege skadar. Mangelfull overvaking, utilstrekkelege tiltak frå operatør si side og mangelfull oppfølging frå styresmaktene si side for å handtere ulovlege aktivitetar er viktige årsaker til at tjuveria fortset i påfallande stor og veksande skala. Ulike tiltak det siste tiåret for å redusere tjuveri har samla sett verken redusert omfanget av tjuveri eller volumet oljesøl. Styresmaktene i petroleumssektoren, inkludert NNPC, har også store utfordringar når det gjeld byråkrati, korrupsjon og ineffektivitet på ei rekkje viktige område.²⁶ Sektoren er på ulike vis eit system styrt vel så mykje av interesser til enkeltpersonar og grupper som av omsyn til det beste for Nigerdeltaet og Nigeria.²⁷ Svakt styresett er ein viktig faktor bak dei omfattande oljesøla og milliardindustrien basert på tjuveri av olje. Rådet legg vekt på at operatør har eit ansvar for å setje i verk særlege tiltak for å overvake infrastruktur og respondere tilstrekkeleg på risikoar under dei aktuelle operasjonelle tilhøva.

Operatør kan, utan godkjenning frå JV-deltakarar, erklære naudsituasjon (*emergency*) og stenge ned produksjon eller transport gjennom røyrleidningar om det er fare for folks liv, alvorleg skade på operasjonen eller alvorleg ureining. Etikkrådet finn svært få eksempel på at operatør nyttar naudtilstand for å førebygge oljesøl sjølv der risiko er stor. Dette bidreg til det store omfanget av oljesøl og miljøskadar.

Operatør sin tilgang til delar av deltaet er tidvis redusert av omsyn til tryggleik for eigen stab og entreprenørar. Dette svekker vedlikehald og overvaking av infrastruktur, også ut over dei utfordringane som ligg i å operere i eit svært stort område og i eit elvedelta med stadvis dårleg utbygd infrastruktur. Risiko for oljesøl aukar, og rådet meiner dette også tilseier at selskapet bør gjennomføre ekstra og meir effektive tiltak for å handtere risikoar (t.d. betre overvaking og nedstenging av produksjon/infrastruktur ved høg risiko for søl).

Etter eit oljesøl skal operatør sørge for at opprydding startar umiddelbart, og dei beste tilgjengelege metodar og prosedyrar skal nyttast.²⁸ Rask oppstart og kompetent opprydding og rehabilitering er viktig for å redusere skadeomfang. Den relativt nylege UNEP-studien frå Ogoniland (der SPDC, ikkje NAOC, er operatør) dokumenterer at det ikkje er uvanleg at opprydding og rehabilitering ikkje vert utført i tråd med Nigeria sine eigne standardar til tross for at styresmaktene besøker lokalitetar med oljesøl og også godkjenner opprydding og rehabilitering. Etikkrådet har ikkje sett dokumentasjon på responstid, kvalitet og omfang av risikovurderingar og prøvetaking (t.d. av jordsmonn, vatn og biologisk materiale) for å vurdere kvalitet i opprydding og rehabilitering i NAOC JV sine område. Rådet registrerer at i det tilfellet som er godt dokumentert (Ogoniland), er det funne manglar ved korleis styresmaktene handterer opprydding og rehabilitering, og finn at dette er eit risikoelement operatør bør handtere.

Rådet meiner at ein i tråd med *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights* som ikkje direkte gjeld miljøområdet, men gjeld for brot på menneskerettar

som følgjer av miljøskade, må krevje at selskapa set i verk høvelege tiltak («appropriate action») for å hindre menneskerettsbrot.

Om dette fastset *Guiding Principles* artikkel 19 mellom anna:

«*Appropriate action will vary according to:*

(i) *Whether the business enterprise causes or contributes to an adverse impact, or whether it is involved solely because the impact is directly linked to its operations, products or services by a business relationship;*

(ii) *The extent of its leverage in addressing the adverse impact.»*

I den offisielle kommentaren til prinsippa heiter det vidare: «*There are situations in which the enterprise lacks the leverage to prevent or mitigate adverse impacts and is unable to increase its leverage. Here, the enterprise should consider ending the relationship, taking into account credible assessments of potential adverse human rights impacts of doing so.»*²⁹

Tilsvarande vurderingar må Eni gjere når det gjeld sin situasjon i Nigerdeltaet.

Når det gjeld ansvar og kontroll, legg Etikkrådet til grunn at Eni i stor grad er ansvarleg og kan og bør utøve vesentleg kontroll i høve til alle elementa omtalt over, særleg i form av førebygging der risiko er stor, men også meir effektive tiltak der skade har skjedd. Selskapet er ikkje einaste ansvarlege og har ikkje full kontroll, men den svært gode innsikta i dei operasjonelle tilhøva og risikoane tilseier etter rådet sitt syn at selskapet bør gjere meir, særleg for å hindre dei alvorlege skadane på førehand. I ein situasjon der styresmaktene ikkje handhevar nasjonalt lovverk tilstrekkeleg, må ein forvente at selskapa set i verk ekstraordinære tiltak for å sikre at deira aktivitetar ikkje bryt med nasjonale lovverk eller internasjonale normer.

6.3 FRAMTIDIG RISIKO

Nigerdeltaet er eit uvanleg komplekst område for oljeselskap å operere i, og fleire tiår med oljeutvinning utan godt styresett hos styresmakter og oljeselskap har utvikla uvanlege mekanismar som både er svært destruktive og vanskelege å endre. Utviklinga når det gjeld oljesøl, har samla sett vist få positive trendar, og rapportert tal oljesøl har auka og volumet årlege oljesøl er om lag på same nivå som tidlegare. Utan kraftige endringar i viktige faktorar meiner Etikkrådet at den store risikoen for alvorleg miljøskade i framtida ikkje vil bli vesentleg redusert på kort eller mellomlang sikt. Men som beskrive under, er det stor usikkerheit ved nokre av desse faktorane.

Selskapet si utnytting av handlingsrommet i ein kompleks situasjon er eit sentralt moment, inkludert Eni sin vilje og evne til faktisk å nytte dei verkemidla selskapet har i JV (t.d. stemmegjeving i JV, erklære naudtilstand og nedstenging av produksjon/infrastruktur), der erfaring tilseier at drift vil medføre eit uakseptabelt høgt nivå av oljesøl anten frå operasjonelle årsaker eller sabotasje. Selskapet sin vilje til å nytte desse verkemidla synest i dag å vere vegen opp mot frykta for å setje sin posisjon i JV på spel og i verste fall miste rettar i det som i mange år framover truleg vil vere eitt av verdas viktigaste område for konvensjonell oljeutvinning.

Styresettet innan JV, utilstrekkeleg finansiering av viktige investeringar og ikkje minst Eni si rolle i JV som operatør i denne samanhengen er vidare viktige aspekt. Eventuelle endringar i JV-avtalen som reduserer NNPC si makt eller på anna vis aukar Eni og JV si

evne og vilje til å gjere viktige investeringar og andre tiltak for å hindre oljesøl, vil kunne redusere framtidig risiko og skade. Nigeria diskuterer reformer i petroleumssektoren og forslag til eit omfattande nytt lovverk (*Petroleum Industry Bill*). Det er uklart kva følger eit nytt lovverk får for JV og operatør sine moglegheiter til å utøve større innflytelse.

Ein tredje viktig faktor er evne og vilje hos nigerianske styresmakter og Eni til å overvake og kontrollere uvedkomande tredjepartar, særleg oljetjuveriindustrien, men også sabotasjeaksjonar. Oljetjuveria krev mellom anna djuptgripande tiltak frå styresmaktene, betre overvaking frå operatør og at operatør stenger ned produksjonen eller transporten der det er store problem eller høg risiko.

Den nye regjeringa frå 2011, med ein president frå Nigerdeltaet (Goodluck Jonathan), signaliserer ulike grep for å endre situasjonen i Nigerdeltaet. Det er i så måte optimisme hos ulike aktørar, ikkje minst oljeselskapa, om endringar frå politisk hald som kan utvide handlingsrommet til Eni og dei andre selskapa.

6.4 SAMLA VURDERING

Etikkrådet ser at oljesøla er svært uønskte sett frå Eni, JV og staten si side. Sølt olje er tapt olje, tapte inntekter og auka kostnader. Det er ingen grunn til å tvile på at selskapet gjer mykje for å redusere omfanget av oljesøl, uavhengig av om risikoen er av operasjonell karakter eller gjeld uvedkomande tredjepartar. Oljesøl har likevel eit svært stort omfang og resulterer i ein miljømessig og sosioøkonomisk uakseptabel situasjon.

Eni har eit klart ansvar for den uakseptable situasjonen med skadeverknader, men selskapet er ikkje åleine ansvarleg for denne situasjonen. Selskapet kan seiast å vere medansvarleg for einstemmige vedtak i JV og gjennomføring og oppfølging av desse som operatør. Selskapet har vesentleg kontroll over sentrale tilhøve i saka og har ansvar for å setje i verk tiltak ved stor risiko for oljesøl. Samanhengen mellom operasjonen og oljesøla, og forutsigbarheita i eit stort omfang av oljesøl under rådande tilhøve, tilseier at selskapet bør setje i verk ekstraordinære og effektive tiltak i vesentleg større grad enn det som har vore tilfellet så langt.

Etikkrådet vurderer det likevel slik at det i dag er uvanleg stor usikkerheit kring utviklinga framover i tid. Mellom anna kan det skje endringar i styresettet og rammeverket for JV, og Nigeria har ei ny regjering som klart signaliserer ynskje om endringar i dei uakseptable tilhøva i Nigerdeltaet. Eni har som operatør gode føresetnadar for å drive fram endring.

På denne bakgrunnen tilrår rådet at Eni ikkje vert utelukka, men sett til observasjon. Observasjonen skal særleg følgje korleis Eni utnyttar det skiftande handlingsrommet selskapet har i den komplekse situasjonen i Nigerdeltaet. Konkret kva for handlingsrom selskapet vil ha, er mellom anna avhengig av den politiske utviklinga. Utgangspunktet er at omfanget av oljesøl frå NAOC sine operasjonar er for stort i dag, og dei påfølgjande skadeverknadene er uakseptable. Korleis Eni utøver si rolle som operatør, sin stemmerett i joint venture og sitt samla engasjement i Nigeria vil vere sentrale element i observasjonen.

7 Tilråding

Etikkrådet meiner selskapet Eni Sp.A har eit ansvar for alvorleg miljøskaade i Nigerdeltaet, men at det er uvanleg stor usikkerheit knytt til utviklinga framover i tid. Etikkrådet tilrår difor at Eni vert sett til observasjon for ein periode på inntil fire år.

Ola Mestad
Leiar
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Selskapet har ISIN «IT0003132476», og selskapet har ticker «ENIIM».
- 2 <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 3 Merk: Nokre av dei landbaserte operasjonane har også noko aktivitet i kystnære område offshore.
- 4 Sentral dokumentasjon er referert i fotnotar. Nettsider som er referert, var tilgjengelege per 20. mars 2013.
- 5 Sabotasje: Sabotasje omfattar ulike handlingar frå uvedkomande tredjepartar slik som ulovleg tapping av olje frå rørleidningar og anna infrastruktur i stor eller liten skala med ulike metodar og teknologiar (tjuveri av råolje, ofte kalla «bunkering») og direkte vandalisme (t.d. sprenging av rørleidningar).
- 6 Operasjonelle årsaker: Operasjonelle søl omfattar svikt i utstyr (t.d. korrosjon, svikt i ventilar eller pakningar) eller menneskeleg svikt hos operatoren.
- 7 Nigerian Federal Ministry of Environment, Nigeria Conservation Foundation, World Wide Fund for Nature & The World Conservation Union (2006). *Niger Delta Natural Resource Damage Assessment and Restoration Project - Phase 1 - Scoping Report*. Tilgjengeleg på: http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&sqj=2&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fcmsdata.iucn.org%2Fdownloads%2Fniger_delta_natural_resource_damage_assessment_and_restoration_project_recommendation.doc&ei=uQedUM28LqaN4gSo8YDgBw&usq=AFQjCNGAsqQCmU5qiwXPbLlgYnfrBzd2HQ&sig2=IsNUzjac5_2tFCzn8bM5Wg.
- 8 Sjå til dømes: Transparency International (2012). *Corruption perception index*. Transparency International, Berlin. Nigeria er rangert som land nr. 139 av 174 land/territorium. Tilgjengeleg på: http://cpi.transparency.org/cpi2012/in_detail/.
- 9 Sjå til dømes: Transparency International & Revenue Watch Institute (2011). *Promoting revenue transparency 2011 - report on oil and gas companies*. Transparency International, Berlin. Det statseigde selskapet Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) er rangert sist av alle vurderte selskap. Tilgjengeleg på: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/promoting_revenue_transparency_2011_report_on_oil_and_gas_companies.
- 10 United Nations Development Programme (2006). *Niger Delta Human Development Report*. United Nations Development Programme (UNDP), Abuja.
- 11 Energy Information Administration (2012). *Country Analysis Briefs. Nigeria*. Energy Information Administration (EIA), U.S. Department of Energy, Washington, D.C. Tilgjengeleg på: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=NI>.
- 12 UNDP (2006).
- 13 Ariweriokuma, S. (2009). *The political economy of oil and gas in Africa. The case of Nigeria*. Routledge, New York.
- 14 Truleg er det mindre enn 2 000 brønner som er i produksjon i dag.
- 15 Sjå til dømes: BP (2011). *BP Statistical Review of World Energy June 2011*. BP, London. Tilgjengeleg på: http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf
- 16 Sjå til dømes: Ariweriokuma, S. (2009).
- 17 Volum av oljesøl vert typisk berekna på lokaliteten for oljesølet av eit såkalla *joint investigation team* (JIT), også referert til som *joint investigation visit* (JIV). JIT består av representantar frå styresmaktene, operatoren og påverka lokalsamfunn. Moglege feilskjelder i slike berekningar inkluderer: problem ved å berekne volum av ei væske som har spreidd seg utover landareal og / eller vatn, og der delar av oljen kan vere transportert vekk av nedbør, elvar eller tidevatn; relativt rask fordamping av delar av den relativt «lette» og flyktige råoljen i Nigerdeltaet; forbrenning av olje ved brann; forsinka tilkomst av JIT til lokaliteten (t.d. av logistiske grunnar eller fordi lokalsamfunn nektar JIT tilgang); JIT er forhindra i å ta seg til lokalitet for oljesøl (t.d. av tryggleiks-omsyn) og det vert difor ikkje laga overslag av volum; eller oljesøl vert ikkje oppdaga eller rapportert.

- 18 Sjå til dømes: World Bank (1995). *Defining an environmental development strategy for the Niger Delta*. World Bank, Washington, D.C.; United National Environment Programme (2011). Environmental assessment of Ogoniland. United National Environment Programme (UNEP), Nairobi. Tilgjengeleg på: <http://www.unep.org/disastersandconflicts/CountryOperations/Nigeria/EnvironmentalAssessmentofOgonilandreport/tabid/54419/Default.aspx>.
- 19 Amnestiet har redusert omfanget av sabotasjeaksjonar kraftig og har ført til auka oljeproduksjon. Effekten av amnestiet kan vere kortvarig, mellom anna fordi det ikkje er ei langsiktig løysing på underliggende politiske og sosiale problem. Det kan stillast spørsmål om ein klarer å skaffe alternativt arbeid til alle som har gjeve opp militsaktivitet. Nye fraksjonar av militante grupper synest også å dukke opp når dei tidlegare gruppene har gjeve opp sine våpen (sjå til dømes: RiskIntelligence (2010). *Nigeria – Review of 2010 and Outlook for 2011*. RiskIntelligence, Vedbaek). Det er også indikasjonar på at når militsaktivitet går ned, så aukar oljetjuveria, moglegvis fordi personar endrar «næringsveg» frå militsaktivitet til tjuveri av olje.
- 20 Shell (2012). *Shell in Nigeria. The operating environment*. Fact sheet, Shell companies in Nigeria. Tilgjengeleg på: <http://s00.static-shell.com/content/dam/shell/static/nga/downloads/pdfs/briefing-notes/operating-environment2012.pdf>.
- 21 Sjå til dømes uttalar frå Nigeria sin finansminister som refererer til 400 000 fat per dag: <http://www.ft.com/cms/s/0/61fb070e-bf90-11e1-a476-00144feabdc0.html#axzz2Bdgeh99>.
- 22 Pigs («pipeline inspection gauges») er eit begrep for ulike verkty som plasserast inne i røyrleidningar og bevegar seg gjennom røyret med formål til dømes å reinse røyret innvendig eller utføre målingar av tjukkelse, korrosjon, kartlegge sprekker m.m. Slik teknologi kan vanlegvis ikkje nyttast der røyrleidningen er deformert eller påmontert tappeutstyr for tjuveri av olje fordi dette kan stoppe piggen.
- 23 Sjå til dømes: UNEP (2011).
- 24 Department of Petroleum Resources (2002). *Environmental Guidelines and Standards for the Petroleum Industry in Nigeria (EGASPIN)*. Department of Petroleum Resources (DPR), Lagos.
- 25 For å redusere fakling og ta vare på ein verdifull ressurs annonserte nigerianske styresmakter *Associated Gas Reinjection Decree* i 1979, som krevja at selskap skulle stoppe fakling i 1984. Nigeria er saman med Russland dei to landa i verda som faklar mest gass.
- 26 Sjå til dømes: Gboyega, A., Søreide, T., Minh Le, T. & Shukla, G.P. (2011). *Political economy of the Petroleum Sector in Nigeria*. Policy Research Working Paper. World Bank, Washington, D.C. Tilgjengeleg på: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/08/24/000158349_20110824134316/Rendered/PDF/WPS5779.pdf.
- 27 Sjå til dømes: Thurber, M.C., Emelife, I.M. & Heller, P.R.P. (2010). *NNPC and Nigeria's oil patronage ecosystem*. Working Paper #95. Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, Palo Alto. Tilgjengeleg på: http://iis-db.stanford.edu/pubs/22995/WP_95_Thurber_Emelife_Heller_NNPC_16_September_2010.pdf.
- 28 Jf. Nigeria si føderale miljøløy: «*Environment Protection Agency Act*» (1998).
- 29 Jf. FN sitt «Protect, Respect and Remedy» Framework for Business and Human Rights. Tilgjengeleg på: <http://198.170.85.29/Ruggie-protect-respect-remedy-framework.pdf>, s. 18-19.

Til Finansdepartementet

20. mars 2013

Tilråding om observasjon av Royal Dutch Shell plc.

Innhold

1 Samandrag163
2 Innleiing166
2.1 Kva rådet har tatt stilling til	166
2.2 Kjelder	167
3 Bakgrunn167
3.1 Shell	167
3.2 Nigerdeltaet	168
3.2.1 Naturgjevne tilhøve	168
3.2.2 Sosioøkonomiske tilhøve og konflikhtar	168
3.2.3 Oljeutvinning	169
3.3 SPDC joint venture	171
4 Hovudproblemstillingar og Etikkrådet sine funn173
4.1 Omfang av oljesøl	173
4.1.1 Tal på oljesøl	174
4.1.2 Volum av oljesøl	174
4.2 Årsaker til oljesøl	178
4.2.1 Sabotasje	178
4.2.2 Operasjonelle årsaker	179
4.3 Konsekvensar av oljesøl	179
4.4 Ogoniland	180
4.5 Nasjonale lover	182
5 Informasjon frå selskapet182
6 Etikkrådet si vurdering184
6.1 Omfang og varigheit av oljesøl	184
6.2 Ansvar og kontroll	184
6.3 Framtidig risiko	186
6.4 Samla vurdering	187
7 Tilråding188

1 Samandrag

Etikkrådet tilrår å setje det britisk-nederlandske energi- og petrokjemiske selskapet Royal Dutch Shell plc. (Shell) til observasjon for ein periode på inntil fire år på grunn av alvorleg miljøskade forårsaka av oljeutvinning i Nigerdeltaet, Nigeria. Per 31.12.2012 hadde Statens pensjonsfond utland (SPU) aksjar i Shell med ein marknadsverdi på NOK 28 829 millionar, tilsvarende 2,34 prosent av aksjane i selskapet.

Shell har produsert olje i Nigeria sidan 1958 då kommersiell produksjon i landet starta. Det heileigde dotterselskapet Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd. (SPDC) er operatør for den største oljeutvinningsoperasjonen i Nigeria (SPDC *joint venture*). SPDC *joint venture* (SPDC JV) består av statsoljeselskapet Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) som majoritetseigar (55 prosent) og SPDC, Total Exploration & Production Nigeria Ltd. (dotterselskap til Total SA) og Nigerian Agip Oil Company Ltd. (dotterselskap til Eni Sp.A) med høvesvis 30, 10 og 5 prosent interesse i JV.

Oljeutvinninga i Nigerdeltaet har mellom anna vore kritisert for ureining frå oljesøl, luftureining frå faking av assosiert gass og brot på menneskerettar. Etikkrådet har vurdert oljesøl frå landbasert oljeutvinning og konsekvensane av desse. Rådet sine undersøkingar har mellom anna omfatta SPDC JV. Rådet har vurdert omfanget av oljesøl og miljøskadar, kor vidt oljesøl og miljøskadar fører til store konsekvensar for menneske sine liv og helse, om oljesøl og skadar er resultat av brot på nasjonale lover eller ulike standardar, selskapet sitt ansvar og kor vidt selskapet har gjennomført tilstrekkelege tiltak for å hindre og eventuelt rette opp skadar, og om det er truleg at selskapet sin praksis vil fortsette.

Etikkrådet sine undersøkingar har vist at SPDC JV si oljeutvinning i lengre tid har ført til hyppige og samla sett omfattande oljesøl. Frekvens og volum av rapporterte oljesøl er minimumstal, men ligg langt over det som er vanleg internasjonalt, og det Shell erfarer i andre operasjonar. Dette gjeld både for oljesøl forårsaka av operasjonelle årsaker og av sabotasje. Under sabotasje fell både øydeleggande aksjonar og tjuveri av råolje, ofte referert til som «bunkering». Oljetjuveri har utvikla seg til å bli ein milliardindustri i Nigerdeltaet og resulterer i hyppige, men i stor grad ikkje-kvantiserte, oljesøl. Omfang av og teknologi for oljetjuveri varierer frå dei mest primitive og ureinande småskalame-todane, til profesjonelle og godt utstyrte operasjonar som tappar større volum olje frå rørleidningar eller brønnhovud og transporterer råoljen til tankskip for «eksport». Den tidvis godt organiserte kriminaliteten føregår relativt openlyst.

Oljesøl forårsaka av operasjonelle årsaker, skuldast til dømes korrosjon, utstyrsvikt eller menneskeleg svikt hos operatør. Det er kjent at delar av infrastrukturen i Nigerdeltaet er gamal eller svekka, og at utskifting av infrastruktur går seinare enn ynskjeleg på grunn av manglande finansiering innan JV, primært fordi NNPC ikkje får tilstrekkelege ressursar frå staten.

I tidsperioden 2002–2011 har SPDC rapportert om lag 1 700 oljesøl større enn 100 kg. I gjennomsnitt har selskapet eitt rapportert oljesøl om lag annan kvar dag. Talet på oljesøl forårsaka av sabotasje har vore relativt stabilt i perioden. Tal på operasjonelle oljesøl har gått noko ned, men talet for 2011 var det nest høgaste i perioden. Om lag 70 prosent av oljesøla i perioden var forårsaka av sabotasje. Førebels tal for oljesøl i 2012 viser at samla

tal oljesøl har gått litt opp frå 2011. Talet operasjonelle oljesøl gjekk ned, medan talet på oljesøl forårsaka av sabotasje auka.

Rapportert volum oljesøl varierer mykje frå år til år og er dominert av nokre få, store oljesøl, medan dei fleste søla er små i volum. Årleg volum oljesøl er om lag fire gongar så stort i perioden 2007–2011 (55 480 fat/år i gjennomsnitt) som i perioden 2002–2006 (13 724 fat/år). Volumet oljesøl forårsaka av både sabotasje og operasjonelle årsaker auka kraftig frå første til andre periode. Volumet forårsaka av sabotasje auka mest målt i tal fat. Rapportert oljesøl per produsert eining oljeekvivalent (boe) auka også kraftig frå perioden 2002–2006 til 2007–2011. Sabotasje forårsaka om lag 74 prosent av volumet oljesøl i perioden 2002–2011. Etter et oljesøl skal det setjast i verk oppsamling av olje og restaurering av områda som er skada. For åra 2010–2011 rapporterte Shell at om lag 70 prosent av sølt volum vart samla opp. Førebels tal for oljesøl i 2012 viser at samla volum oljesøl har gått vesentleg opp frå 2011. Volumet operasjonelle oljesøl gjekk ned, medan volumet oljesøl forårsaka av sabotasje auka.

Situasjonen i Ogoniland, ein liten del av Nigerdeltaet, står i ei særstilling, der omfang og konsekvensar av oljesøl i mange område er svært inngripande. Hovudsakleg er søla forårsaka av tjuveri frå røyrleidningar drifta av Shell. Råolja vert transportert vekk frå oljerøyr-leidningen og «raffinert» lokalt. Denne raffineringa fører til store oljesøl, og desse vert ikkje rapporterte i selskapa sine tal. Det vil ta fleire tiår å rydde opp og rehabilitere mange område, om det i det heile tatt er praktisk mogleg. Berre ein liten del av dei omfattande oljesøla i Ogoniland er kvantifisert, og desse utgjer difor ein svært liten del av tala for oljesøl omtalt over.

Oljesøla i Nigerdeltaet påverkar dels økologisk sårbar og verdifulle område og dels område med store befolkningssentrasjonar. Medan små oljesøl kan ha avgrensa eller kortvarige konsekvensar, fører større og ufullstendig opprydda og rehabiliterte oljesøl ofte til omfattande og langvarige skadar på landområde, regnskog, våtmarker, ferskvatn, mangrovar og kystsoner. Lokalbefolkningane sine livsgrunnlag vert også alvorleg skada.

SPDC sin kontroll og ansvar i operasjonen er regulert i JV-avtalen og praktiseringa av den. I JV skjer vedtak om standardar, retningslinjer, budsjett for investeringar og drift, planar m.m. ved konsensus. Kvar deltakar har i prinsippet vetorett. Alle deltakarane er ansvarlege for vedtaka og gjennomføringa av desse. Vetoretten vert praktisert av NNPC, men synes ikkje å vere nytta av dei andre selskapa, verken enkeltvis eller i fellesskap. Oljeverksemda er den viktigaste inntektskjelda til staten i Nigeria, og investeringskostnader i *joint ventures* konkurrerer med andre utgifter i statsbudsjettet. I praksis har dette i ei årrekke redusert investeringane i oljeinfrastruktur. Dette bidreg til at operatøren sit med ansvar for dagleg drift utan verkemidla for å sikre ansvarleg drift av infrastrukturen.

Etikkrådet og Shell har hatt ein omfattande dialog i perioden 2010–2013 der selskapet har gjeve tilgang til mykje informasjon og gjeve sine syn til kjenne. Shell opplyser at dei same standardane ligg til grunn for operasjonane i Nigeria som i andre land, men understrekar dei uvanleg komplekse tilhøva SPDC opererer under. Shell meiner at selskapet sine tal for oljesøl er basert på god metodikk og gjev eit korrekt bilete. Selskapet erkjenner at det er omfattande oljesøl og negative konsekvensar av dette for økosystem og fattig lokalbefolkning. Shell legg vekt på at dette er svært uønskt for alle partar. Selskapet

meiner at oljesøl og ureining primært er forårsaka av uvedkomande tredjepartar gjennom oljetjuveri og sabotasje, og meiner at dette ligg utanfor selskapet sin kontroll. Shell vektlegg at det er nok ressursar tilgjengeleg for opprydding og rehabilitering av oljesøl, og at dette arbeidet vert utført så langt det let seg gjere under dei faktiske tilhøva. Etterslepet på rehabilitering av eldre oljesøl er i ferd med å bli innhenta.

Shell erkjenner at dagens JV-avtale og praktiseringa av den avgrensar handlefridomen kraftig, og at vedvarande underfinansiering er ei utfordring når det gjeld større investeringar. Trass store utfordringar i å drive oljeutvinning i Nigerdeltaet ser Shell moglegheiter for positive endringar, men erkjenner samstundes at endringar i dei særse komplekse operative tilhøva vil ta tid.

Etikkrådet har vurdert å tilrå utelukkning eller observasjon. Etikkrådet finn at frekvens og volum av oljesøl, både av operasjonelle årsaker og sabotasje, er på eit svært høgt nivå for SPDC JV sjølv om rapporterte tal er minimumstal i høve til dei faktiske oljesøla som kan knytast til SPDC si oljeutvinning og -infrastruktur enten grunna operasjonelle årsaker eller sabotasje. Mange økologisk sårbare og svært verdifulle område er skada av større, gjentatte eller mangelfullt opprydda og rehabiliterte oljesøl. Nigerdeltaet er eit av dei mest oljepåverka store økosystema i verda, og skadane er i mange område store og langvarige. Lokalbefolkningane sine livsgrunnlag er også sterkt negativt påverka av oljesøl. Ofte er dette fattig lokalbefolkning som har få andre alternativ enn å utnytte dei naturressursane i lokalmiljøet som vert skada eller øydelagde av oljesøl, til dømes ferskvatn, fisk og jordbruksareal, for å skaffe seg mat, drikkevotn og arbeid. Etikkrådet meiner dette gjer konsekvensane av oljesøl svært alvorlege i mange område.

Det er ein klar samanheng mellom SPDC si verksemd og den alvorlege miljøskaden. Selskapet har eit ansvar for SPDC JV sine einstemmige vedtak og gjennomføringa og oppfølginga av desse som operatør. Operatøren har også eit særskilt ansvar for å føreslå og setje i verk tiltak for å unngå eller å redusere skade. Rådet meiner difor at selskapet har eit ansvar for den alvorlege skaden på miljø og lokalfolk sine livsgrunnlag.

I ein situasjon der styresmaktene ikkje handhevar nasjonalt lovverk tilstrekkeleg, må ein forvente at selskapet set i verk ekstraordinære tiltak for å sikre at aktivitetane ikkje bryt med lovverk, normer eller standardar. Shell prøver å legge internasjonale standardar til grunn for operasjonen i deltaet og brukar vesentlege ressursar på det. Som operatør har selskapet likevel ikkje klart å sikre og overvake infrastruktur i tilstrekkeleg grad, og heller ikkje å hindre skade på miljø og lokalfolk sine livsgrunnlag. Etikkrådet finn at nasjonalt lovverk, internasjonale standardar og Shell sine egne standardar regelmessig ikkje vert oppfylt.

Når det gjeld framtidig risiko for skadar på miljø og lokalfolk sine livsgrunnlag, ser ikkje Etikkrådet det som truleg at det vil skje vesentlege endringar på kort eller mellomlang sikt om ikkje ein eller fleire av følgjande faktorar vert endra kraftig: A) Shell sin vilje og evne til å nytte verkemidla selskapet har i JV (t.d. stemmegjeving om budsjett, planar og drift som av erfaring fører til omfattande oljesøl, og hyppigare nedstenging av produksjon / infrastruktur når situasjonen i felt tilseier det). B) Styresettet innan JV og finansieringa av viktige investeringar i JV-operasjonane. C) Nigerianske styresmakter og Shell sin evne og vilje til å overvake og redusere oljetjuveri og sabotasje.

Når Etikkrådet ikkje tilrår utelukking av selskapet trass dei alvorlege tilhøva, skuldast det at rådet meiner det er uvanleg stor usikkerheit kring utviklinga framover i tid. Shell uttrykker vilje til endring og har som operatør gode føresetnader for å drive fram endring. Det er også venta at ein langvarig revisjonsprosess for lovverket (*Petroleum Industry Bill*) vert slutført snart, og dette kan endre styresettet og andre tilhøve innan JV. Vidare signaliserer den nye regjeringa i Nigeria grep for å endre den uvanleg problematiske situasjonen i Nigerdeltaet og svakheiter i styresmaktene si regulering av petroleumssektoren. Dette har potensial til å endre faktorar omtalt over. Etikkrådet tilrår difor at selskapet vert sett til observasjon for ein periode på inntil fire år. Rådet vil følgje situasjonen i Nigerdeltaet og regelmessig vurdere utviklinga for sentrale tilhøve med vekt på selskapet sine handlingar og utnytting av handlingsrommet i ein kompleks situasjon. Under observasjonen vil rådet legge særleg vekt på om omfanget av oljesøl frå SPDC sine operasjonar og dei uakseptable skadeverknadane vert vesentleg reduserte. Styresettet i JV, særleg Shell si rolle som operatør i JV, er eit anna hovudpunkt, saman med styresmaktene si handtering av oljesølsproblematikken og særleg Shell sine handlingar i høve til dette. Rådet vil også følgje med på den store oppryddingsaksjonen av oljesøl i Ogoniland og Shell si rolle der.

2 Innleiing

Etikkrådet vedtok i mars 2010 å vurdere SPU si investering i det britisk-nederlandske energi- og petrokjemiske selskapet Royal Dutch Shell plc. (Shell)¹ opp mot retningslinjene for observasjon og utelukking frå SPU sitt investeringsunivers (dei etiske retningslinjene).² Etikkrådet har følgd situasjonen knytt til ureining frå oljeutvinning i Nigerdeltaet i fleire år og starta i 2010 ei grundigare utgreiing av landbasert oljeutvinning. Utgreiinga inkluderte Shell og det heileigde dotterselskapet Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd. (SPDC) som er operatør for den største oljeutvinningsoperasjonen i Nigeria (SPDC JV).

2.1 KVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er ein uakseptabel risiko for at Shell er ansvarleg for eller medverkar til alvorleg miljøskade etter dei etiske retningslinjene § 2, tredje ledd bokstav c. Det er lokalt, nasjonalt og internasjonalt framført omfattande kritikk mot fleire tilhøve ved selskapet si verksemd i Nigerdeltaet. Dette har også ført til at investorar har trekt seg ut av selskapet.³ Kritikken omfattar mellom anna hyppige oljesøl med store konsekvensar for miljø og lokalsamfunn, habitatødeleggingar på grunn av bygging av fysisk infrastruktur eller auka tilgang til lite påverka og sårbare område på grunn av etablering av for eksempel vegar, røyrleidningar og kanalar, ulike typar ureining frå leite- og produksjonsaktivitetar, faking av assosiert gass som medfører lokal og global ureining, samt medverknad til ulike brot på menneskerettar. Innleiingsvis gjorde rådet ei vurdering av ulike miljøskadar i Nigerdeltaet i høve til dei etiske retningslinjene. Rådet bestemte så å konsentrere detaljerte undersøkingar om lokal miljøskade frå oljesøl ved landbasert oljeutvinning.⁴ Etikkrådet vurderte det slik at frekvens og omfang av oljesøl var den mest alvorlege risikoen med omsyn til dei etiske retningslinjene. I enkelte lokalitetar vil andre konsekvensar av

oljeutvinninga (t.d. bygging av infrastruktur, auka tilgang til urørte område og kumulative konsekvensar) likevel kunne vere meir alvorlege enn oljesøl der desse er små.

Etikkrådet vurderer kva som er alvorleg miljøskade 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 negative 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 unnlate 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

Rådet har innhenta informasjon og dokumentasjon⁵ frå selskapet, forskarar, styresmakter, frivillige organisasjonar og media som i hovudsak er offentleg tilgjengeleg. Selskapet har gjeve rådet tilgang til mykje dokumentasjon. Kvaliteten på tilgjengelig informasjon varierer mykje, men for sentrale delar av tilrådinga vert den vurdert som tilstrekkeleg eller god. Det er likevel vesentlege usikkerheiter knytt til omfang av oljesøl, særleg volum. Vurderingane er primært basert på materialet som selskapet har gjort tilgjengeleg, og anna offentleg tilgjengeleg informasjon frå ulike rapportar og kjelder. Diskusjonar med tilsette i selskapet og andre har vore nyttig i tolkinga av materialet. Vurderingane i tilrådinga er konsentrert om frekvens og volum av oljesøl forårsaka av sabotasje⁶ og operasjonelle årsaker,⁷ faktorar som fører til oljesøl, opprydding av oljesøl samt styringsstrukturane for oljeutvinningsoperasjonen (SPDC JV), inkludert ansvar og kontroll innanfor JV-operasjonen.

Etikkrådet har innhenta og vurdert informasjon og dokumentasjon gjennom ein stegvis vurderingsprosess. Etter innleiande undersøkingar har Etikkrådet hatt omfattande kontakt med selskapet i 2010, 2011, 2012 og 2013. Under Etikkrådet si kontakt med Shell har selskapet utvist stor openheit og svart skriftleg på omfattande spørsmål frå rådet i fleire rundar.

Representantar for Etikkrådet besøkte ei rekkje lokalitetar i Nigerdeltaet i februar 2011. Det har vore møte med Shell i Oslo, London, Lagos, Port Harcourt og i felt i Nigerdeltaet. Rådet har også hatt møte og annan kontakt med ulike interesseorganisasjonar og ressurspersonar.

3 Bakgrunn

3.1 SHELL

Shell er ei gruppe av energi- og petrokjemiske selskap med over 90 000 tilsette i meir enn 80 land. Selskapet er eit av verdas største internasjonale oljeselskap og det største internasjonale oljeselskapet i Nigeria målt i produksjon. Selskapet er notert på børsar i London, Amsterdam og New York. Per 31. desember 2012 hadde SPU aksjar i Shell med ein marknadsvardi på NOK 28 829 millionar, som tilsvarar 2,34 prosent av aksjane i selskapet.

I tillegg hadde SPU renteberande instrument i Shell med ein verdi på NOK 989 millionar.

Shell har vore involvert i oljeproduksjon i Nigeria sidan 1958 då den første kommersielle produksjonen av råolje i landet starta. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd. (SPDC) er operatør for den største oljeutvinningsoperasjonen i Nigeria (SPDC JV).

3.2 NIGERDELTAET

3.2.1 NATURGJEVNE TILHØVE

Nigerdeltaet dekker eit stort område sør i Nigeria (sjå figur 1). Det nøyaktige omfanget av deltaet avheng av den politiske, økologiske eller hydrologiske definisjonen ein brukar.

Styresmaktene sin *Niger Delta Development Commission* (NNDC) har definert Nigerdeltaet som eit område på rundt 112 000 km² med ei befolkning på over 30 millionar.

Nigerdeltaet er uvanleg rikt på naturressursar og inneheld mange viktige og sårbare økosystem og unike biodiversitetsverdiar i ulike typar skog (t.d. mangrovar, sumpskog og regnskog), våtmarker, ferskvatn og ei produktiv kystzone. Deltaet omfattar også viktige gyte- og oppvekstområde for fiskebestandar både i Nigeria og langs andre delar av kysten av Vest-Afrika. Produktive jordbruksområde og rike fiskeområde har bidrege til at deltaet mange stadar har ein av dei høgste folketettleikane i Afrika. Dei tettast befolka områda har mista mykje av sine naturverdiar. Deltaet vert forsynt av vatn og næringsstoff frå det store Nigerbassenget, det niande største nedbørfeltet i verda og det tredje største i Afrika.



Figur 1 Lokalisering av Nigeria og Nigerdeltaet.

Nigerdeltaet er vurdert som eitt av dei ti viktigaste våtmarks- og kystnære marine økosystem i verda⁸ og har mellom anna den tredje største mangroveskogen i verda og den største i Afrika.

I Nigerdeltaet finst også sjeldan store petroleumsressursar. Nigerdeltaet har vore og vil truleg framleis vere eit globalt svært viktig område for olje- og gassproduksjon.

3.2.2 SOSIOØKONOMISKE TILHØVE OG KONFLIKTAR

Nigeria og Nigerdeltaet har ei turbulent og tidvis konfliktfylt historie. Sidan seint på 1990-talet har landet tatt viktige steg i demokratisk retning. Nigeria er i dag eit demokrati i utvikling, men har store utfordringar både innan styresett og økonomisk utvikling (t.d.

korupsjon, maktmisbruk og forskjellar i materiell levestandard mellom ulike grupper).⁹ Petroleumssektoren har særleg store utfordringar når det gjeld korupsjon og andre styre-settproblem,¹⁰ noko som også vert anerkjent av politisk leiing på høgste nivå i Nigeria.

I 1980 var 28 prosent av befolkninga i Nigeria kategorisert som fattige. Over 20 år seinare var 71 prosent vurdert som fattige. For mange utviklingsindikatorar ligg Nigerdeltaet under gjennomsnittet i Nigeria.¹¹ Store delar av befolkninga manglar tilgang til grunnleg-gande tenester som reint vatn, straum og medisinsk tilbod. Over 70 prosent av folket i Nigerdeltaet lever meir eller mindre i ein sjølvbergingsøkonomi, der lokalt naturgrunnlag utgjer livsgrunnlaget i form av jordbruksareal, fiskeressursar, ferskvatn, skog, m.m.

Nigeria er svært avhengig av den kapitalintensive petroleumssektoren. Petroleum står for om lag 95 prosent av eksportinntektene i landet.¹² Nigeria var i 2010 rangert som nr. 182 av verdas 190 land målt etter BNP per person (USD 2 400).

Det er ei vanleg oppfatning blant lokalbefolkninga at dei lever i djup fattigdom medan enorme inntekter frå deltaet ikkje kjem dei til gode. Paradoksalt nok har fat-tigdomen i Nigerdeltaet auka i perioden det er utvunne svært store mengder olje og gass.¹³ Nigerdeltaet er prega av uvanleg stor mistillit mellom ulike grupper og aktørar. Lokalbefolkninga føler seg i stor grad svikta av styresmaktene og oljeselskapa og har ofte djupt rotfesta mistillit til desse. Det er også mistillit og konflikhtar mellom ulike folkegrup-per i deltaet.

Det ligg mykje makt på føderalt nivå, og inntekter frå både petroleumssektoren og skattar og avgifter går i stor grad til delstatar og lokalt nivå gjennom føderalt nivå. Styresetta på føderalt nivå, delstatsnivå og på lokalt nivå, der også tradisjonelle styrings-strukturar framleis er viktige, er alle av betydning for problema knytt til oljeindustrien.

3.2.3 OLJEUTVINNING

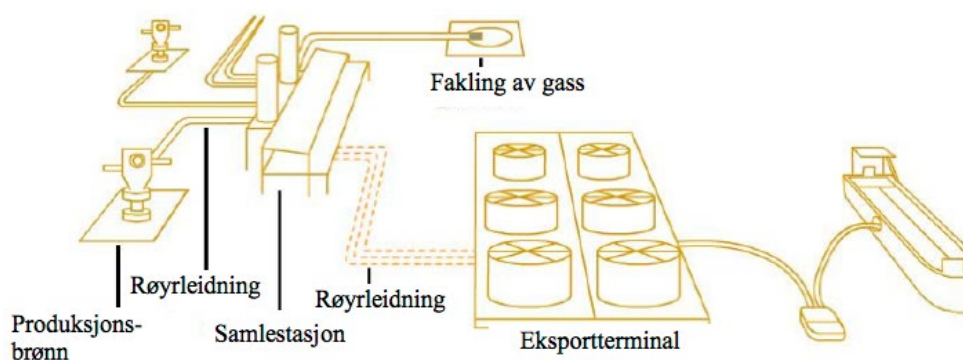
Kommersiell råoljeproduksjon har føregått i over 50 år sidan Shell British Petroleum (no Royal Dutch Shell) fant olje ved Oloibiri i 1956 og starta produksjon i 1958. Oljeselskapa starta produksjonen på land og har sidan bevega seg ut i sumpområda og grunne område på kontinentalsokkelen, og seinare også til djupare havområde utanfor sokkelen. Ei rekkje internasjonale oljeselskap har delteke i denne utviklinga og opererer i Nigerdeltaet.

Internasjonale oljeselskap er direkte involvert i leite- og produksjonsaktivitet gjennom tre hovudarrangement, der den eldste og produksjonsmessig klart største er *joint venture*-avtalar med statsoljeselskapet *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC). NNPC er majoritetsinteressent i kvar JV. Det er likevel alltid eit internasjonalt oljeselskap som er operatør. Kvar JV har ein styringskomité (Operating Committee, OPCOM) som vedtek rammene for JV-operasjonen, til dømes budsjett, arbeidsplanar, standardar, m.m. NNPC har typisk seks representantar og operatør typisk fire. Eventuelle andre deltakarar har typisk ein representant kvar. Vedtak i OPCOM må vere einstemmige.¹⁴ Etter kvart har også to andre typar avtalar blitt utvikla, og desse krev ikkje at staten bidreg med direkte finansiering i kontantar slik som JV gjer: produksjonsdelingsavtalar (*Production Sharing Contracts*, PSCs) og serviceavtalar (*Service Contracts*, SCs). Dei internasjonale oljeselskapa har sterkare rettar til oljeressursen i ein JV enn i ein PSC og SC. I Nigeria dekkjer ein JV mange oljefelt og til dels svært store område, medan ein JV andre stadar i verda ofte dekkjer berre eitt oljefelt.

Dei siste 50 åra har olje- og gassektoren utvikla seg til å bli den klart viktigaste sektoren for staten sine inntekter og landet sine eksportinntekter. Det er produsert over 25 milliardar fat olje i Nigerdeltaet. Råoljen har høg kvalitet for raffineringføremål og er ettertrakta. Oljeindustrien har i dag eit stort fysisk nærvær i deltaet med tusenvis av kilometer røyrleidningar, fleire tusen brønner¹⁵ og eit stort tal samlestasjonar (*flow stations*) og annan fysisk infrastruktur. Det direkte arealbeslaget frå desse installasjonane er avgrensa målt som del av deltaet, truleg mindre enn éin prosent, men områda som er påverka direkte og indirekte, er mange gongar større.

Landbasert olje- og gassutvinning i Nigerdeltaet består ofte av eit stort tal produksjonsbrønner som gjennom eit omfattande nettverk av røyrleidningar er knytt til stasjonar som samlar olje frå ei rekkje brønner og skil vatn og gass frå råoljen. Frå samlestasjonane går råoljen vidare i færre og større røyrleidningar til ein eksportterminal (sjå figur 2). Eit mindre volum olje vert raffinert i Nigeria.

Nigeria var i 2010 rangert som nr. 12 blant verdas oljeprodusentar målt i produksjon, den femte største eksportøren og nr. 10 når det gjeld påviste reservar. Tilsvarende tal for naturgass er 26, 11 og 9.¹⁶ Nigeria importerer raffinerte petroleumsprodukt, dels på grunn av avgrensa raffinerikapasitet, men ikkje minst på grunn av låg utnytting av raffinerikapasiteten. Nigeria har kronisk mangel på drivstoff, noko som både gjer det lukrativt å drive import av drivstoff og å selje lokalt raffinert drivstoff frå ulovleg tappa olje på den svarte marknaden.



Figur 2 Forenkla skisse av typisk landbasert oljeutvinning i Nigerdeltaet.

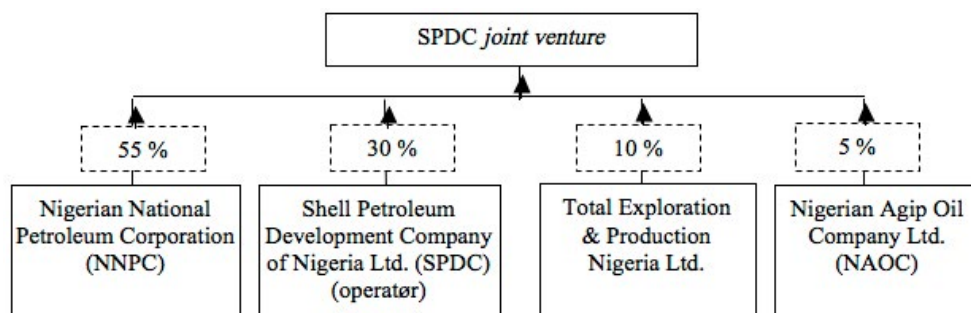
Nigerdeltaet er ein uvanleg utfordrande og komplisert stad å drive oljeutvinning. Naturgevrne tilhøve betyr at tilgang til delar av elvedeltaet og våtmarkene er utfordrande. Endå viktigare er kompliserte og sofistikerte mekanismar for å skaffe enkeltpersonar eller grupper auka rikdom, korrupsjon, politiske og økonomiske maktkampar og etniske og historiske konflikhtar. Omfattande organisert kriminalitet i form av tjuveri av olje for milliardar, ofte openlyst og tilsynelatande utan konsekvensar, er påfallande vanleg. Deltaet er prega av massiv mistillit mellom mange av aktørane, stor frustrasjon og tidvis direkte aggresjon mot staten og petroleumsindustrien som gjer tryggleikssituasjonen i deltaet vanskeleg (t.d. angrep på oljeinstallasjonar, sabotasje og kidnapping). Mange lokale opplever det som at staten og oljeindustrien har tatt storparten av dei enorme inntektene frå oljeutvinninga, og i mange tilfelle svekka deira allereie sårbare og marginale livsgrunnlag.

Loverket innan petroleumssektoren i Nigeria har vore under revisjon i lang tid og har

vore diskutert i nasjonalforsamlinga fleire gongar. Etter fleire og langvarige utsetjingar er det framleis knytt stor usikkerheit til innhaldet i det nye lovverket (*Petroleum Industry Bill*), men mange ventar at endringar primært vil påverke offshore verksemd på store djup. Det er uklart når eit nytt lovverk kjem på plass.

3.3 SPDC JOINT VENTURE

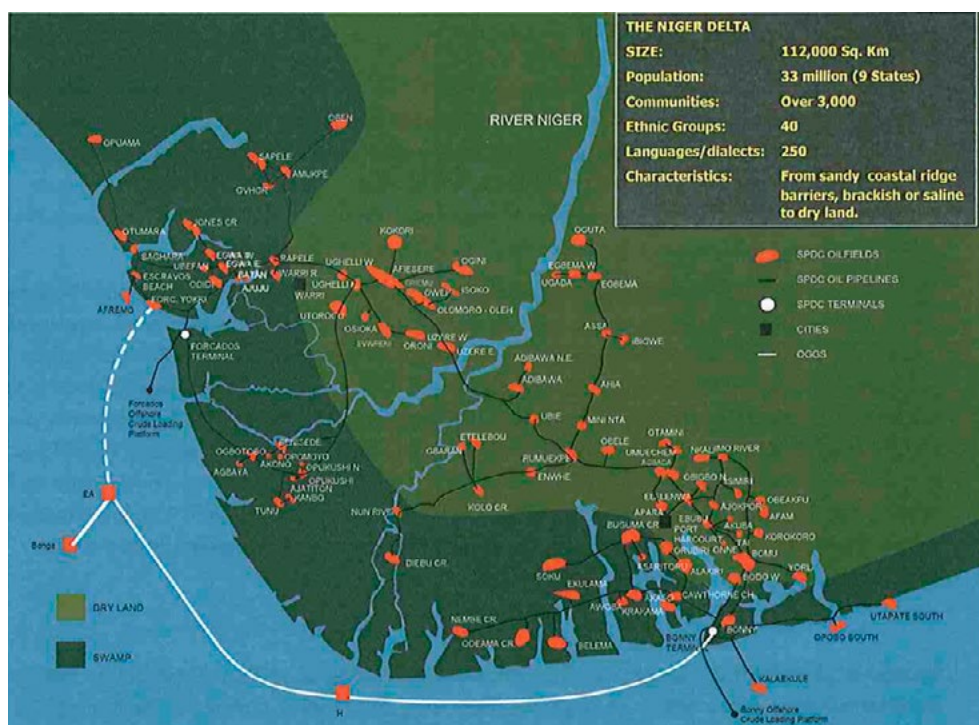
Det er fire partnerar i SPDC JV (sjå figur 3). NNPC er majoritetsinteressent, medan dei to andre internasjonale oljeselskapa (datterselskap til Total og Eni) har mindre interesser enn Shell. SPDC er det største private olje- og gasselskapet i Nigeria. SPDC JV er den største aktøren innan oljeutvinning i Nigerdeltaet og har lisensar som dekkjer eit svært stort areal på til saman om lag 30 000 km² (sjå figur 4). Arealet ligg i ni statar (Abia, Akwa Ibom, Bayelsa, Cross River, Delta, Edo, Imo, Ondo og Rivers) og inneheld om lag 70 produserande oljefelt, eit nettverk på om lag 9 000 km røyrleidningar, 1 000 produserande brønningar og 87 stasjonar for samling av olje og gass frå brønningar før separasjon og overføring til eksportterminalar eller gasskraftverk. Det store arealet betyr at SPDC er i kontakt med over 1 000 lokalsamfunn i deltaet.



Figur 3 Økonomiske interessentar i joint venture der SPDC (Shell) er operatør.

Store delar av dei siste 50 åra har Shell vore den største produsenten blant dei internasjonale oljeselskapa. Nokre år i seinare tid har Mobil produsert mest sidan SPDC har redusert produksjonen grunna uro og sabotasje. Mobil opererer offshore og har i stor grad unngått slike problem. SPDC JV sit framleis på store olje- og gassressursar av høg kvalitet som er relativt enkelt tilgjengeleg.

Tilhøvet mellom deltakarane i JV er styrt av ein *Joint Operating Agreement* (JOA) frå 1991. Drift og investeringar i JV finansierast av kontantbidrag frå deltakarane proporsjonalt med deira økonomiske interesse i JV. JV er ikkje eit registrert selskap med avgrensa ansvar som tek opp lån og finansierer drift og investeringar med den fleksibilitet eit slikt selskap har.



Figur 4 Oversiktskart for SPDC JV sine oljefelt og hovudrørleidningar i Nigerdeltaet, Nigeria (kjelde: Shell).

Føderale styresmakter i Nigeria allokterer ikkje nok ressursar til å sikre at NNPC bidreg med sin del av finansieringa for å sikre optimal drift av JV. I praksis konkurrerer kapitalintensive investeringar i petroleumssektoren med andre samfunnstiltak om avgrensa ressursar i statsbudsjettet på årleg basis. Det har vore manglande årlege bidrag, uforutsigbarheit og underfinansiering i nigerianske JV-ar i ei årrekke, ikkje berre for SPDC JV.¹⁷

Unntaksvis har JV gjort store investeringar (t.d. produksjonsanlegg) utan NNPC sitt bidrag. Dei andre deltakarane har då forskottert NNPC sin del gjennom særskilte avtalar (*modified carry agreements*). Oljeselskapa ynskjer å minimere bruken av modellen mest mogleg fordi dette i praksis avviker frå JOA utan at andre delar av avtalen vert tatt opp til vurdering på ny, og det er økonomisk risikabelt.

Det viktigaste vedtaksforumet i JV er styringskomiteen (*Operating Committee*, OPCOM), som mellom anna godkjenner og reviderer budsjett og arbeidsplanar, fastset retningslinjer, standardar, prosedyrar, undersøkingar m.m. for JV. Ulike underkomitear er rådgjevande. OPCOM kontrollerer at vedtak vert gjennomført. Samansetjinga av OPCOM er vist i tabell 1.

Vedtak i OPCOM vert fatta ved konsensus. Det synest som at hyppig kontakt mellom deltakarane i JV sikrar at forslag som kjem til OPCOM, får tilslutnad frå alle deltakarane. Ein deltakar kan i prinsippet einsidig blokkere forslag som deltakaren er ueinig i. I praksis synest det som NNPC er den som blokkerer forslag om til dømes større investeringar som kostar meir enn det staten kan bidra med, eller tiltak som reduserer inntektsstraumen kraftig (t.d. nedstenging av produksjon i lengre periodar). Shell har opplyst at det alltid er tilstrekkeleg med ressursar på driftsbudsjetta til opprydding, rehabilitering og kompensasjon ved oljesøl. Spørsmål knytt til oljesøl diskuterast regelmessig i OPCOM og ulike underkomitear.

Tabell 1 Tal representantar og sentrale oppgåver for deltakarane i OPCOM for SPDC JV.

JV-deltakar	Tal repr.	Sentrale oppgåver
Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC)	6	Utnemner formannen. Bidreg med finansiering tilsvarande 55 prosent interesse.
Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd. (SPDC)	4	Ansvarleg for dagleg drift av JV som operatør. Bidreg med finansiering tilsvarande 30 prosent interesse.
Total Exploration and Production Nigeria Ltd.	1	Bidreg med finansiering tilsvarande 10 prosent interesse.
Nigerian Agip Oil Company Ltd. (NAOC)	1	Bidreg med finansiering tilsvarande 5 prosent interesse.

Operatøren er ansvarleg for dagleg drift av JV-operasjonen innanfor dei budsjett, planar, standardar m.m. OPCOM har vedtatt. Operatør kan ikkje gjere einsidige vedtak utan aksept frå OPCOM. Dette reduserer handlingsrommet til operatør. I naudstilfelle (*emergency*) kan operatør setje i verk tiltak som operatør meiner er nødvendig for å ta vare på liv, eigedom og hindre ureining, utan løyve frå OPCOM.

Langs rørleidningar er det hovudsakleg lokalbefolkning som har kontraktar med operatør for overvaking av uregelmessigheiter og vedlikehald av ein korridor langs rørleidningane (*right-of-way*) mellom anna for å hindre høg vegetasjon i røyr gatene. Operatør har også overvakingssystem for infrastruktur, mellom anna for å oppdage ulovleg tapping av olje og skadar som fører til oljesøl. Nigerianske styresmakter er ansvarlege for tryggleik ved strategisk viktige installasjonar (t.d. produksjonsanlegg, eksportterminalar og kraftverk).

JV-avtalen (JOA) skil seg frå vanlege JV-avtalar i bransjen på fleire område. Mellom anna er det i andre land ikkje vanleg at statsoljeselskap åleine fattar vedtak, sjølv ikkje der stats-selskapet har majoriteten av interessene. I praksis fattar NNPC nokre vedtak åleine gjennom ikkje å bidra med tilstrekkeleg finansiering til å sikre gjennomføring av visse investeringar. Vanlegvis mistar ein JV-deltakar rettane om den ikkje oppfyller pliktene sine etter avtalen (t.d. i form av økonomisk bidrag), til dømes kan deltakar miste stemmeretten. I ytterste konsekvens kan ein deltakar miste sine interesser i JV mot ein økonomisk kompensasjon. I Nigeria synes ikkje NNPC sine manglande bidrag og betalningar å få vesentlege konsekvensar for NNPC si rolle i JV.

4 Hovudproblemstillingar og Etikkrådet sine funn

4.1 OMFANG AV OLJESØL

Nigerdeltaet har vore utsett for mange tusen oljesøl dei siste tiåra, særleg frå landbasert produksjon. Det eksisterer ikkje nøyaktige tal for oljesøl, og overslag frå ulike kjelder varierer mykje. Tal for og volum av oljesøl er omstridt, og det er knytt stor usikkerheit til desse. Sivilsamfunnsgrupper hevdar rapporteringa frå selskapa og staten er ufullstendig, presenterer altfor låge tal og manglar uavhengig verifisering. Nigerianske styresmakter offentleggjer ingen fullstendige statistikk, og tal frå styresmaktene synes heller ikkje alltid å vere konsistente. Etikkrådet har gått gjennom statistikk for frekvens og volum oljesøl for SPDC JV. Desse tala er i all hovudsak publisert i ulike rapportar frå Shell eller på heimesida til selskapet.¹⁸ Hovudtrekk for perioden 2002–2011 er utdjupa under. Førrebels tal for 2012 vart tilgjengelege under sluttbehandlinga av saka i rådet og er kort omtalt.

Etikkrådet har lagt Shell sine data til grunn som minimumsoverslag.¹⁹ Ulike studiar peikar på at rapporterte tal er minimumsoverslag, og nokre hevdar at dei faktiske oljesøla er mange gongar større enn det som rapporterast.²⁰ Etikkrådet har ingen gode indikasjonar på omfanget av urapporterte eller mangelfullt rapporterte oljesøl, men legg til grunn at rapporteringa totalt sett ikkje er fullstendig av ulike grunnar. Under ein nyleg og omfattande studie i Ogoniland²¹ vart det oppdaga mange fleire oljesøl enn det den offisielle databasa til National Oil Spill Detection and Response Agency (NOSDRA) og SPDC hadde registrert. Tilhøva i Ogoniland treng ikkje vere representative for Nigerdeltaet, men også andre stadar i deltaet enn Ogoniland vil det vere omfattande oljesøl knytt til tjuveri, transport og eventuell lokal «raffinering» av olje som ikkje vert rapporterte.

4.1.1 TAL PÅ OLJESØL

I tidsperioden 2002–2011 rapporterte SPDC om lag 1 700 oljesøl på over 100 kg, som tilsvarar eit årleg gjennomsnitt på 170 oljesøl. I perioden har det ikkje vore ein klar utviklingstrend i tala for samla årlege oljesøl (sjå figur 5). Gjennomsnitt for periodane 2002–2006 og 2007–2011 var på høvesvis 167 og 172 årlege oljesøl. Det betyr at selskapet i snitt hadde eitt oljesøl på over 100 kg cirka annan kvar dag. Talet på oljesøl forårsaka av sabotasje har vore relativt stabilt i perioden med eit unntak av ein kraftig auke i 2007 då tryggleikssituasjonen vart forverra (sjå figur 6). Tal på oljesøl forårsaka av operasjonelle årsaker, har gått litt ned i perioden, sjølv om talet for 2011 var det nest høgaste i perioden. Om lag 70 prosent av rapporterte oljesøl i perioden 2002–2011 var forårsaka av sabotasje. Førebels tal for oljesøl i 2012 viser at samla tal oljesøl har gått litt opp frå 2011. Talet operasjonelle oljesøl gjekk ned, medan talet på oljesøl forårsaka av sabotasje auka.

4.1.2 VOLUM AV OLJESØL

Samla volum oljesøl varierer kraftig frå år til år og er dominert av nokre få og store oljesøl medan dei fleste søl er små i volum. Det store bidraget frå nokre få, store oljesøl bidreg til at det ikkje er ein klar trend for volum oljesøl over tid, verken for samla oljesøl eller oljesøl fordelt på sabotasje og operasjonelle årsaker (sjå figurar 7 og 8).²²

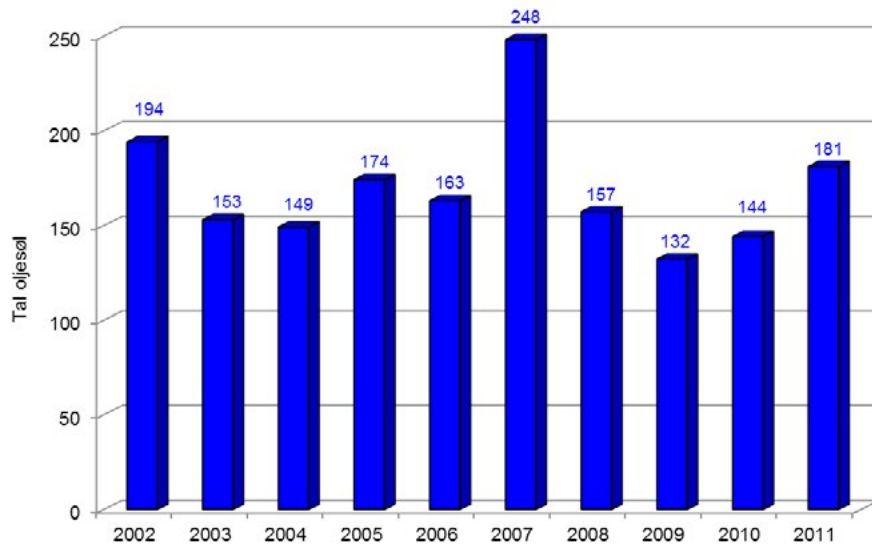
Gjennomsnittleg årleg volum rapportert oljesøl har auka kraftig frå perioden 2002–2006 (13 724 fat/år) til perioden 2007–2011 (55 480 fat/år). Gjennomsnitt for heile perioden er 34 602 fat/år. Både volum oljesøl forårsaka av sabotasje og operasjonelle årsaker auka frå første til andre halvdel av perioden. Volumet frå sabotasje auka mest i tal fat, medan volumet frå operasjonelle søl auka mest målt i prosent. I perioden 2007–2011 utgjorde operasjonelle oljesøl 27 prosent av samla rapportert volum mot 22 prosent i perioden 2002–2006. Sabotasje forårsaka om lag 74 prosent av volumet oljesøl i perioden 2002–2011. Eit stort operasjonelt søl i 2008 utgjorde ein stor del av dei operasjonelle søla i perioden 2007–2011. Ifølgje Shell vart om lag 68 prosent av sølt volum samla opp i 2010²³ og 72 prosent i 2011.²⁴

Førebels tal for oljesøl i 2012 viser at samla volum oljesøl har gått vesentleg opp frå 2011. Volumet operasjonelle oljesøl gjekk ned, medan volumet oljesøl forårsaka av sabotasje auka.

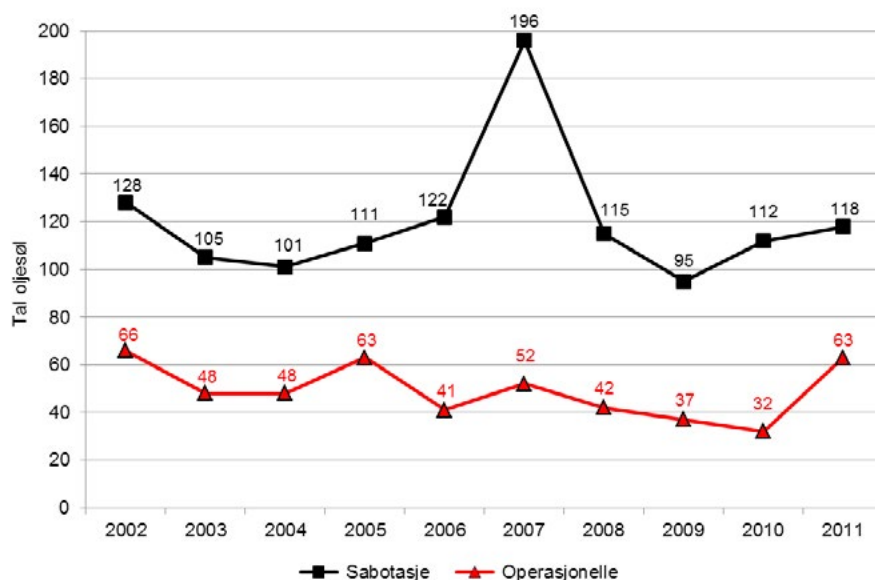
Oljesøl per produsert oljeekvivalent (boe) har også variert kraftig i perioden 2002–2011. Variasjonen har i grove trekk vore som for volum oljesøl (sjå figur 9 og 10). Oljesøl per boe auka kraftig frå perioden 2002–2006 til 2007–2011, frå 34 til 222 fat per million boe.

Tilsvarende tal for Shell utanfor Nigeria er høvesvis 27 og 19 fat per million boe.²⁵

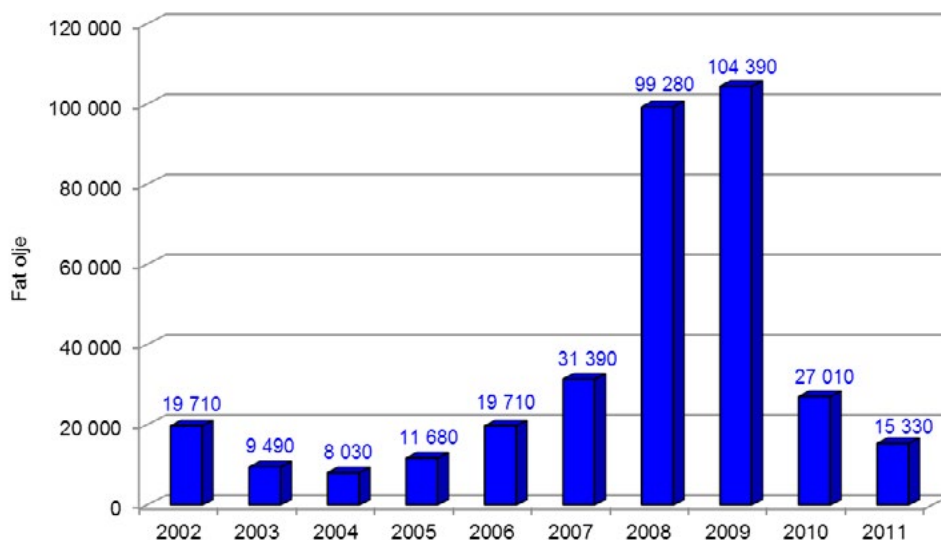
Ei enkel samanlikning av volum oljesøl for SPDC og Shell i resten av verda syner at medan gjennomsnittleg årleg oljesøl der Shell er operatør utanfor Nigeria, er kraftig redusert frå perioden 2002–2006 (om lag 26 000 fat/år) til perioden 2007–2011 (om lag 18 000 fat/år),²⁶ så har volumet oljesøl for SPDC blitt fire gongar så stort (frå 13 724 fat/år til 55 480 fat/år). Utanfor Nigeria er det svært lite oljesøl grunna sabotasje.



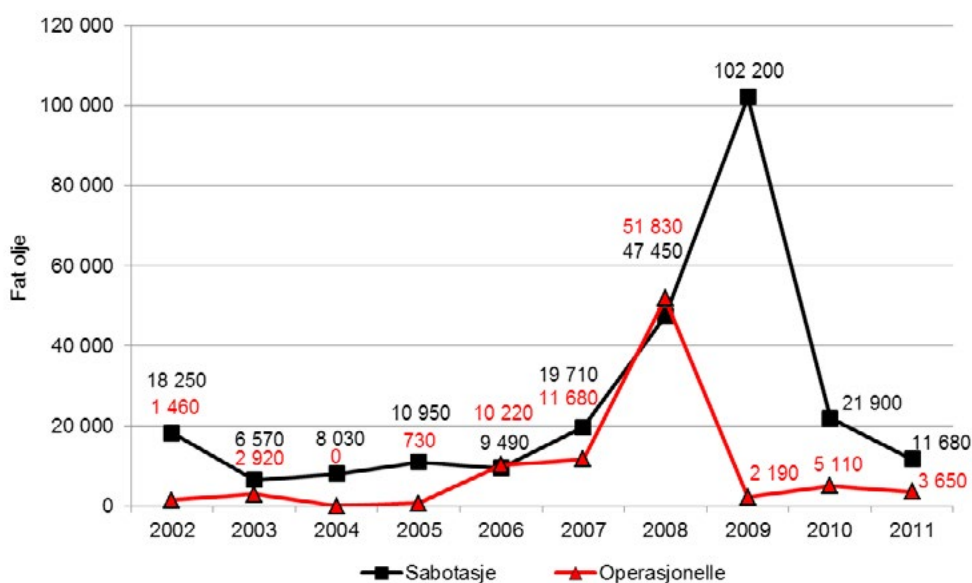
Figur 5 Samla tal oljesøl (sabotasje og operasjonelle) i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (kjelde: Shell si heimeside, sjå fotnote 18).



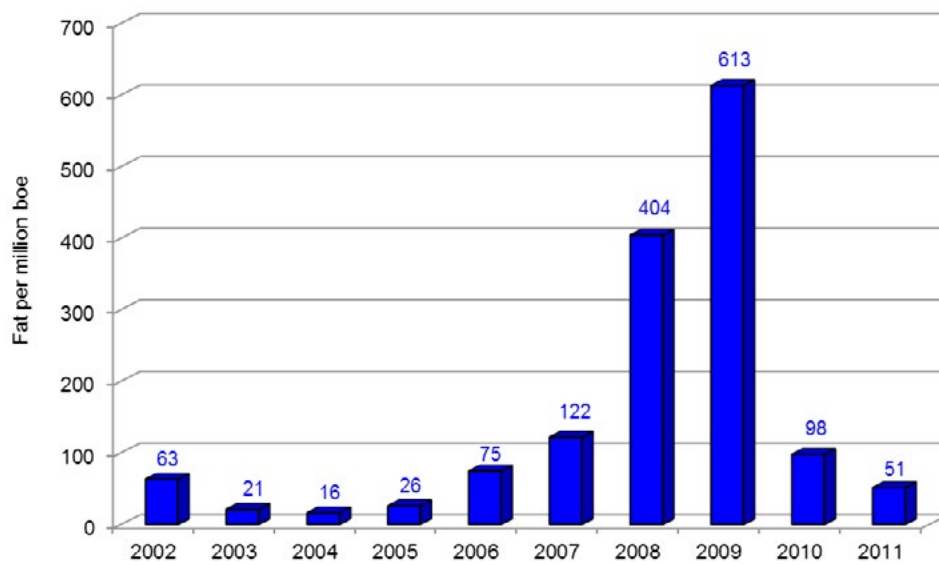
Figur 6 Tal oljesøl fordelt på sabotasje og operasjonelle årsaker i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (kjelde: Shell si heimeside, sjå fotnote 18).



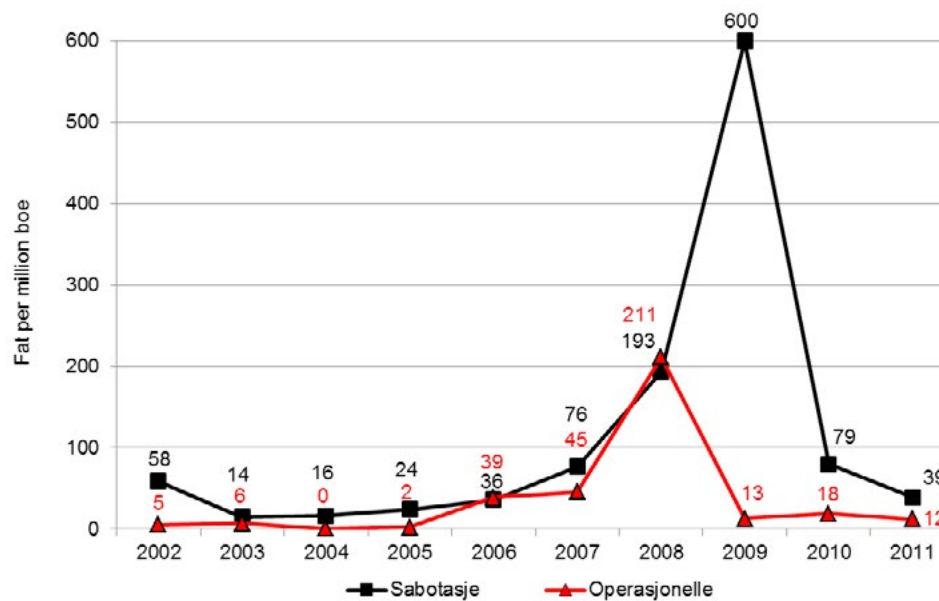
Figur 7 Samla volum oljesøl (sabotasje og operasjonelle) i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (kjelde: Shell si heimeside, sjå fotnote 18).²⁷



Figur 8 Volum oljesøl fordelt på sabotasje og operasjonelle årsaker i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (kjelde: Shell si heimeside, sjå fotnote 18).²⁸



Figur 9 Samla oljesøl (i fat) per produsert million fat oljeekvivalentar (boe) i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (Etikkrådet sine utrekningar basert på tal frå Shell. Merk: Offshore utslepp frå Bonga-feltet (SNEPCo) er ikkje inkludert, jf. fotnote 28).



Figur 10 Oljesøl (i fat) per produsert million fat oljeekvivalentar (boe) fordelt på sabotasje og operasjonelle årsaker i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (Etikkrådet sine utrekningar basert på tal frå Shell. Merk: Offshore utslepp frå Bonga-feltet (SNEPCo) er ikkje inkludert, jf. fotnote 29).

4.2 ÅRSAKER TIL OLJESØL

Årsakene til oljesøl i Nigerdeltaet vert normalt klassifisert anten som sabotasje eller operasjonelle. Årsaka til eit oljesøl vert vanlegvis fastsett gjennom eit såkalla *joint investigation team* (JIT). Eit slikt JIT vert etablert etter eit oljesøl og består av representantar frå styresmaktene, operatøren og påverka lokalsamfunn, som kvar vel sine egne representantar. JIT søker å oppnå konsensus om årsak. Ved ueinigheit vil styresmaktene rapportere sin konklusjon. Shell meiner årsaka til oljesøl i dei fleste tilfelle er lett å fastslå. Operatør og styresmaktene synes å vere samstemte om årsak i nesten alle tilfelle.

Klassifisering av årsak er tidvis omstridt. Etter nigeriansk lov skal det betalast erstatning for skade når årsaka er operasjonell, men ikkje ved sabotasje. Medan lokalsamfunn har ei interesse av å klassifisere årsaka som operasjonell for å få kompensasjon, har oljeselskapa ei interesse av å klassifisere oljesøl som sabotasje for å unngå å betale kompensasjon. Sivilsamfunnsgrupper hevdar ofte at selskap og styresmakter underrapporterer operasjonelle årsaker og ofte feilaktig klassifiserer årsaka som sabotasje. På lokalt nivå kan frustrasjon over manglande fordelar frå oljeutvinninga, mange øydeleggande oljesøl m.m. også føre til at kompensasjon ved oljesøl vert sett på som ein av få mekanismar ein kan skaffe seg inntekter frå oljeutvinninga, uavhengig av årsaka til oljesølet.

Informasjonen Etikkrådet har fått frå selskapet, indikerer at det ofte er lett å påvise den direkte årsaka til eit oljesøl. Difor synes påstandar om vesentleg feilkategorisering lite trulege. Rådet legg til grunn at rapportert høve mellom sabotasje og operasjonelle årsaker er rimeleg korrekt.

4.2.1 SABOTASJE

Sabotasje kan ha element av protest mot styresmakter eller oljeselskap og vere forsøk på å trekkje merksemd til politiske eller andre standpunkt og krav. I perioden 2005–2007 auka omfanget av svært øydeleggande sabotasje, til dømes bruk av eksplosiv for å sprengje røyrleidningar og annan infrastruktur. Frekvensen av slike hendingar vart redusert etter at styresmaktene i 2009 innførte eit amnesti for militante grupper som dreiv slikt verksemd.²⁹

Tjuveri av råolje, tidvis referert til som «bunkering», har utvikla seg til å bli ein milliardindustri i Nigerdeltaet og resulterer i hyppige oljesøl som i stor grad ikkje vert rapporterte. SPDC reknar med at det dagleg forsvinn over 150 000 fat olje frå JV-operasjonane.³⁰ Med ein oljepris på USD 100 per fat representerer dette verdjar på USD 5,5 milliardar årleg. Det er truleg store mørketal i tillegg til det selskapet kan berekna ut frå målingar i avgrensa delar av røyrleidningnettverket. Andre meiner tjuveria er mykje større og sterkt aukande.³¹ Omfang av og teknologi nytta ved tjuveri varierer frå småskala, primitive og ureinande metodar for å lage hol i røyrleidningar og transportere mindre volum olje i opne behaldarar for «lokal raffinering», til profesjonelle og godt utstyrte operasjonar som tappar større volum olje frå røyrleidningar eller brønnhovud og transporterer råoljen til tankskip for «eksport». Den tidvis godt organiserte kriminaliteten føregår relativt openlyst, noko som indikerer at den direkte eller indirekte, gjennom vern eller aksept, er kopla til personar eller grupper med stor nok innflytelse til å hindre at dei omfattande og vedvarande tjuveria vert stoppa. Det er påfallande at dette føregår på eit slikt vis og i eit slikt omfang.

Tidvis kan sabotasje også vere reint spekulativ, av grupper som anten søker kompensasjon for skadar frå oljesøl dei sjølv eller deira samansvorne har forårsaka, eller søker inntekter gjennom lokale kontraktar for opprydding og rehabilitering av oljesøl.

4.2.2 OPERASJONELLE ÅRSAKER

Oljesøl forårsaka av operasjonelle årsaker, skuldast til dømes korrosjon, utstyrssvikt eller menneskeleg svikt hos operatør. Det er kjent at delar av infrastrukturen i Nigerdeltaet er gamal eller svekka av andre årsaker, og at utskifting av infrastruktur har gått seinare enn ynskjeleg grunna manglande finansiering innan JV, primært fordi NNPC ikkje får tilstrekkelege ressursar frå staten. Dokumentasjon indikerer høgare frekvens av operasjonelle søl i deltaet enn andre stadar Shell opererer.³² Tidvis avgrensa tilgang til område i deltaet grunna tryggleikssituasjonen kan svekke overvaking og vedlikehald og dermed auke risiko for operasjonelle oljesøl. Gjentatt sabotasje og reparasjonar kan også bidra til svekking av infrastrukturen, svekka overvaking (t.d. ved at pigs³³ ikkje kan brukast) og i konsekvens auka risiko for seinare operasjonell svikt.

4.3 KONSEKVEN SAR AV OLJESØL

Konsekvensar av oljesøl varierer med faktorar som kvar oljesølet skjer, kor stort oljesølet er, kva naturverdiar som vert påverka, om spreiding av oljen vert hindra, om opprydding og rehabilitering kjem raskt i gong, og om arbeidet vert gjort effektivt og til ein god standard.

Mange oljesøl påverkar arealmessig relativt små område. Nokre større oljesøl og oljesøl der oljen vert spreidd av bekkar, elvar eller tidevatn, kan påverke mykje større område. Deltaet er eit relativt flatt område, og oljesøl vil ofte bli spreidd over eit større område heller enn å samle seg i tydelege forseinkingar i terrenget. Etikkrådet har ikkje funne tal for kor stor del av deltaet som har vore eller er påverka av oljesøl, verken samla sett eller for SPDC JV. Rådet tek som utgangspunkt at store område i deltaet er påverka, sjølv om størstedelen av det store Nigerdeltaet i liten eller ingen grad er påverka.

Oljesøl har alvorlege konsekvensar for dei områda som vert ramma, i den tida oljeu-reininga eksisterer. Vegetasjon vert øydelagt, vatn vert ureina, fisk og vilt vil trekkje seg unna eller døyr. Oljesøl kan også gå djupt ned i jordsmonn og ned til grunnvatn sjølv om dette ikkje er synleg på overflata. Lokalsamfunn som har sitt livsgrunnlag basert på desse naturressursane og har få eller ingen alternativ, kan erfare svært alvorlege konsekvensar på grunn av skade på jordbruksjord, drikkevassforsyning, skog, fisk og andre akvatiske ressursar. Dette går ut over mattryggleik, inntekter og helse for lokalbefolkninga.

Sølt olje vil gradvis brytast ned over tid. Dette skjer ved eksponering for sollys (fotolyse) og biologisk nedbryting av mikroorganismar som bryt ned hydrokarbon. Omfanget av biologisk nedbryting avheng mellom anna av tilgang på næringsstoff og oksygen, temperaturen og kva mikroorganismar som er til stades. Sidan råoljen i deltaet er relativt «lett», vil nokre delar (t.d. flyktige organiske forbindelsar) dels fordampe og etterlate dei «tyngre» og meir tjuktflytande komponentane av råoljen.

Varigheita av konsekvensar frå oljesøl varierer frå dagar og veker for små søl som vert handtert effektivt, til månadar og år for større søl som ikkje vert handtert godt, eller der det skjer gjentatte oljesøl. Avbøtande tiltak for å redusere skadeomfang omfattar først

fjerning av olje som kan samlast opp, og deretter rehabilitering av påverka område, ofte ved stimulering (tilførsel av oksygen og næringsstoff) av vekst hos mikroorganismar som bryt ned olje (*remediation by enhanced natural attenuation*, RENA).

Ved operasjonelle oljesøl skal det betalast kompensasjon ifølgje nigeriansk lovverk. I nokre tilfelle vert det også gjeve kortsiktige alternativ til lokalbefolkninga i form av drikkevatt og mat som del av avbøtande tiltak. Rask og tilstrekkeleg opprydding og rehabilitering, kombinert med rask og rettferdig kompensasjon, reduserer konsekvensane av oljesøl både for lokalbefolkning og økosystem.

Utilstrekkeleg avbøting har vore eit problem og ei kjelde til konflikt i mange år. Tidvis kan ikkje selskapet komme raskt inn i påverka område på grunn av tryggleikssituasjonen. Den lokale motstanden mot Shell har stadvis ført til at oljesøl ikkje har blitt rydda opp og rehabilitert, nokre stader i mange år. Shell har dei seinaste åra auka innsatsen for å ta igjen etterslepet i opprydding og rehabilitering. Dette har redusert, men ikkje fjerna, etterslepet. Selskapet planla å innhente etterslepet i løpet av 2011–2012, om selskapet fekk trygg tilgang til dei aktuelle lokalitetane. Etterslepet er redusert, men ikkje fjerna. I fleire tilfelle har lokale entreprenørar og grupper kontrahert av Shell for å gjennomføre opprydding og rehabilitering, gjort for dårleg arbeid eller reist frå lokaliteten før arbeidet var avslutta. Både Shell og til slutt styresmaktene skal i prinsippet godkjenne opprydding og rehabilitering når grenseverdien for tillate innhald av hydrokarbon i jordsmonnet er nådd. Tidvis er verken Shell eller styresmaktene si oppfølging god nok.³⁴

Det er svært lite offentleg tilgjengeleg dokumentasjon om konsekvensar av oljesøl på spesifikke lokalitetar i Nigerdeltaet. Det må vere brukt store ressursar på studiar og vurderingar i samband med bygging eller oppgradering av infrastruktur og truleg også før styresmaktene godkjenner opprydding og rehabilitering av ei lang rekkje oljesøl. Denne informasjonen synes i hovudsak berre å vere tilgjengeleg for styresmakter og selskap med unntak av ein del konsekvensanalysar for etablering av nyare infrastruktur. SPDC synes ikkje å ha vurdert kumulative konsekvensar, verken kumulative konsekvensar av repeterande oljesøl, konsekvensar frå oljesøl og annan påverknad frå oljeutvinninga, eller konsekvensar av oljeutvinning og annan påverknad på naturmiljø eller lokalbefolkning.

Det er svært lite informasjon tilgjengeleg frå overvaking av konsekvensar for lokalbefolkning og økosystem etter oljesøl. I mange, kanskje dei fleste, tilfelle synes det ikkje å eksistere informasjon for andre parametarar enn hydrokarbon i jordsmonn. Men sjølv denne avgrensa informasjonen vert i liten grad offentleggjort. I eit så rikt og produktivt område som Nigerdeltaet er det naturleg å forvente at ei rekkje biologiske og sosioøkonomiske tilhøve vert overvaka, verifisert og offentleggjort. Utan dokumentasjon på omfang av konsekvensar vil styresmakter og oljeselskap, som høvesvis skal regulere og gjennomføre effektive tiltak, i liten grad vite kva tiltak som er naudsynte og effektive for å minimere skadeomfang. Mangel på offentleg tilgjengeleg og truverdig dokumentasjon har også bidrege til ei lang rekkje meir eller mindre grunngeivne skuldingar mot selskapet og styresmaktene og eit til tider svært høgt konfliktnivå og mange rettslege prosessar mot selskapet.

4.4 OGONILAND

Ogoniland er ein relativt liten (1 000 km²), men for Shell særst utfordrande, del av Nigerdeltaet. I 2011 publiserte FN sitt miljøprogram³⁵ ein omfattande studie av oljeureining i Ogoniland.³⁶ Ogoniland er del av arealet for SPDC JV, men SPDC har ikkje kunna produsere olje der sidan 1993 grunna eit svært høgt konfliktnivå mellom Ogonifolket og Shell. Shell har sidan 1993 transportert olje gjennom Ogoniland i rørleidningar frå produserande oljefelt utanfor Ogoniland. Desse rørleidningane er kjelde til svært omfattande oljesøl. Det går også NNPC rørleidningar for raffinerte petroleumsprodukt gjennom Ogoniland. SPDC eig framleis omfattande infrastruktur i Ogoniland (t.d. brønner og rørleidningar).

UNEP har gjennomført ei omfattande kartlegging av oljesøl og ureining, inkludert analyse av over 4 000 prøver av drikkevatt, grunnvatt, overflatevatt, nedbør, fisk, sediment, jord og luft. UNEP sin studie dokumenterer omfattande og tidvis totalt øydeliggjande ureining for ulike økosystem og lokalbefolkningar sine livsgrunnlag, også på lokalitetar der oljesøl fann stad for mange år sidan. Nokre stader vil det i beste fall ta fleire tiår å rydde opp og rehabilitere oljesøl. Kostnadene ved dette er ikkje berekna, men dei vil vere svært store. UNEP tilrår at oljeselskapa og styresmaktene innleiingsvis set til side til saman 1 milliard USD for å starte arbeidet.

Ei viktig årsak til ureininga i Ogoniland er omfattande tjuveri av olje og lokal «raffineri» for sal av produkt (t.d. diesel) på den svarte marknaden. Ulovleg tapping, transport og raffinering av råolje skjer ofte med svært enkel, farleg og ureinande teknologi, og ofte nær elvar og våtmarker. Ureining som når elvar og bekkar, spreier seg raskt til større område, noko også mykje nedbør og eit flatt landskap bidreg til. Ureininga har spreidd seg djupare enn mange har trudd, mange stadar meir enn 5 m ned i jorda, og ureininga har også nådd grunnvassreservoar. Vegetasjon, inkludert mangrovar, er fleire stader heilt øydelagde, og fiskeområde er tomme for fisk grunna ureininga. Fleire stadar er det alvorleg ureining i jord og vatt sjølv om dette ikkje er synleg på overflata. Det er framleis større oljesøl frå heilt tilbake til 1970-talet som ikkje er rydda opp og rehabilitert i Ogoniland.³⁷ Ifølgje Shell utgjorde oljesøl i Ogoniland om lag 5–6 prosent av SPDC sitt volum oljesøl i perioden 2006–2010, både for sabotasje og operasjonelle søl.

UNEP kritiserer SPDC og styresmaktene på ulike nivå for ikkje å gjere nok for å stoppe tjuveri og lokal raffinering av olje. UNEP peikar også på at lokalsamfunn bidreg til at skadeomfanget vert unødvendig stort ved å forsinke eller forhindre SPDC sin tilgang til oljesøl for å rydde opp, ofte gjennom å stille urimelege krav til SPDC som resulterer i lange forhandlingar før einigheit eventuelt vert nådd og oppryddinga kan starte.

UNEP synleggjer også nokre institusjonelle og systemiske problem. Overlappande roller og ansvar mellom Department of Petroleum Resources (DPR) og National Oil Spill Detection and Response Agency (NOSDRA), samt ulik tolking av miljøregelverket, gjev inkonsistent og mangelfull oppfølging av oljeoperasjonar og ureining. UNEP påpeikar også manglande uavhengigheit i verifiseringa av oljesøl samt at styresmaktene ikkje har tilstrekkelege ressursar til å gjere ein god jobb. UNEP kritiserer SPDC for ikkje å ha følgd eigne standardar og prosedyrar, og for ikkje å ha utført opprydding og rehabilitering i tråd med verken regelverk eller eigne standardar. Dette har også bidrege til spreing av oljesøl til større område og grunnvatt fleire stadar.

UNEP sin studie anbefaler den største oppryddingsaksjon av oljesøl i historia, noko som vil krevje 25–30 år og vil koste eit stort, men ukjent, tal milliardar USD. UNEP understrekar at delar av dette arbeidet berre er hensiktsmessig om ureinande tjuveri og raffineringaktivitetar vert stoppa. Shell ser ikkje føre seg å vende tilbake til Ogoniland som operatør grunna den konfliktfylte historia mellom Ogonifolket og Shell. Shell vil bidra til å betale for opprydding og rehabilitering.

Etikkrådet vurderer Ogoniland som eit viktig område som må prioriterast høgt i oppryddingsarbeid og rehabilitering. På same tid er det viktig å understreke at dei katastrofale konsekvensane av oljesøl i Ogoniland ikkje er representative for store delar av Nigerdeltaet.

4.5 NASJONALE LOVER

Nigeria har fleire lover som er relevante for miljøtilhøve i oljeutvinning. Det kanskje viktigaste instrumentet er *Environmental Guidelines and Standards for Petroleum Industry in Nigeria* (EGASPIN).³⁸ I prinsippet er standardane definert i EGASPIN og andre delar av regelverket høge. Til dømes seier Nigeria si petroleumslov (*Petroleum Act, 1969*) at olje- og gassproduksjon skal vere i tråd med det som er god praksis på oljefelt, som definert i amerikanske standardar.

Avgrensingane når det gjeld standardar, synes primært å ligge i styresmaktene og selskapet si oppfølging av regelverk. Miljø- og andre styresmakter har avgrensa ressursar. Det er også uklarheiter i roller og ansvar som svekker oppfølging (t.d. mellom DPR og NOSDRA), og det er ein problematisk situasjon når styresmaktene som følgjer opp det viktigaste instrumentet på miljørada (EGASPIN), er petroleumsstyresmaktene (DPR) som skal regulere staten sitt eige oljeselskap, og olje er den klart viktigaste inntektskjelda for staten. Desse utfordringane i styresettet er også illustrert ved at miljøskadeleg og ressursløyande fakling av assosiert gass har vedvart i stort omfang i over 25 år etter at det vart forbode i Nigeria.³⁹ Under den pågåande revisjonen av lovverket for petroleumssektoren (*Petroleum Industry Bill*) er det foreslått å dele opp statlege aktørar i fleire institusjonar for å skilje og reindyrke dei respektive rollene, redusere innebygde konfliktrar og auke effektiviteten.

5 Informasjon frå selskapet

Det har vore utstrakt kontakt mellom Etikkrådet og selskapet i 2010, 2011, 2012 og 2013, inkludert fleire brevvekslingar, møte og feltbesøk i Nigerdeltaet. Selskapet har også kommentert på utkast til tilråding. Selskapet har gjeve Etikkrådet tilgang til omfattande dokumentasjon og gjort nøkkelpersonell i Shell internasjonalt og SPDC i Nigeria tilgjengeleg for Etikkrådet.

Shell opplyser at dei same standardane ligg til grunn for operasjonane i Nigeria som i andre land. Selskapet understrekar dei uvanleg komplekse tilhøva og unike utfordringane i Nigerdeltaet og Nigeria, tilhøve som er svært vanskeleg å ta inn over seg utan å ha tilbrakt tid i Nigeria og deltaet. Tilhøva i Nigerdeltaet er svært utfordrande for all landbasert

oljeutvinning, ikkje berre for SPDC. Dei operative rammene i deltaet skil seg også kraftig frå operasjonar i andre delar av Vest-Afrika som også føregår i elvedelta med likskapar i naturgjevne tilhøve, men med mykje mindre oljesøl. Selskapet har sett i verk ekstraordinære tiltak grunna dei vanskelege operative tilhøva i Nigerdeltaet.

Shell erkjenner at det er omfattande oljesøl og negative konsekvensar av dette for økosystem og fattig lokalbefolkning. Selskapet framhevar at dagens situasjon med oljesøl er svært uønskt for alle partar av økonomiske, driftstekniske, miljømessige og sosiale grunnar. For selskapet og JV betyr oljesøl tap av olje og inntekter, ekstra kostnader, nedstenging av produksjon og skade på omdømmet. Shell vektlegg tjuveri av olje og sabotasje som eit svært stort og veksande problem. Dette forårsakar majoriteten av oljesøla. Shell meiner dette er utanfor selskapet sin kontroll, og at SPDC har god overvaking. Selskapet har ikkje mandat til sjølv å handheve lovverket og stoppe tjuveria frå infrastrukturen dei er operatør for. Selskapet meiner rådet her også må vurdere rolla til den nigerianske staten.

Shell opplyser at det er nok ressursar tilgjengeleg for opprydding og rehabilitering av oljesøl, og dette arbeidet vert utført så langt det let seg gjere under dei faktiske tilhøva. Etterslep på rehabilitering av eldre oljesøl er i ferd med å bli innhenta.

Talet på operasjonelle søl er redusert, og selskapet har gjennomført ei rekkje tiltak for å redusere risiko for oljesøl, til dømes gjort det vanskelegare å tappe frå brønnhuvad i Ogoniland og skifta ut delar av det eldre røyrleidningnettverket i deltaet.

Shell erkjenner at dagens JV-avtale og praktiseringa av den avgrensar handlefridomen til operatør kraftig, og at vedvarande underfinansiering er ei utfordring når det gjeld større investeringar. SPDC framhevar at selskapet ikkje har høve til å ta unilaterale avgjerder innan JV når det gjeld førebygging av oljesøl (med unntak av å erklære naudsituasjon, *emergency*).

Trass store utfordringar ser selskapet moglegheiter for positive endringar, mellom anna kopla til ny politisk leing i Nigeria og amnestiet for væpna grupper. På same tid erkjenner Shell at det vil ta lang tid å endre dei komplekse og til dels destruktive systema som har utvikla seg over lang tid og fått eit djupt rotfeste, og at det truleg vil vere tilbakeslag underveds. Shell ser det som uaktuelt å trekkje seg ut av Nigeria, tvert imot ser selskapet føre seg å operere der i fleire tiår framover.

I sine kommentarar til eit utkast til tilråding skriv selskapet at det er ueinig i fleire av vurderingane og konklusjonane, til dømes at volum oljesøl frå SPDC sine fasilitetar er minimumsestimat. Selskapet meiner metodane for å berekne oljesøl er gode og verifisert av uavhengige tredjepartar. Vidare understrekar Shell at tilhøva som er føreslått observert, er dei same tilhøva som selskapet er bekymra for eller følgjer nøye. Selskapet ynskjer at ein eventuell observasjon skal skilje klart mellom tilhøve som ligg utanfor JV eller selskapet sin kontroll, og dei tilhøva selskapet kan kontrollere. Shell er ikkje einige i at selskapet kan og bør utøve vesentleg kontroll over tilhøva som utgjer den uvanleg vanskelege operasjonelle situasjonen.

6 Etikkrådet si vurdering

Etikkrådet har vurdert utvalde aspekt ved oljeutvinninga til SPDC JV der Shell er operatør, opp mot kriteriet alvorleg miljøskade i dei etiske retningslinjene med sikte på å tilrå utelukking eller observasjon. Rådet har fokusert på omfang av oljesøl og skadar frå desse, selskapet sin kontroll og ansvar for miljøskadane og kor vidt selskapet har gjennomført tilstrekkelege tiltak for å hindre og rette opp skadar, samt framtidig risiko for alvorleg miljøskade.

6.1 OMFANG OG VARIGHEIT AV OLJESØL

Etikkrådet sine undersøkingar har vist at den landbaserte oljeutvinninga i Nigerdeltaet i mange år har ført til hyppige og samla sett omfattande oljesøl. Rapportert frekvens og volum av oljesøl, som rådet vurderer som minimumstal, ligg langt over det som er vanleg internasjonalt, og det Shell erfarer i andre operasjonar, både for sabotasje og operasjonelle søl. Shell meiner at deira rapporterte tal for volum er basert på god og anerkjend metodikk. Shell meiner at selskapet ikkje kan eller bør rapportere oljesøl som stammar frå dei massive tjuveria, transporten eller lokal raffinering av olje frå SPDC sin infrastruktur der søl oppstår i område utanfor rørleidningskorridorane (*right-of-way*). Rådet legg til grunn at sein eller manglande tilkomst til oljesøl, oljesøl som ikkje vert oppdaga, oljesøl ved omfattande tjuveri av olje og søl forårsaka av transport og raffinering av ulovleg tappa olje er faktorar som bidreg til at faktiske oljesøl i deltaet er vesentleg større enn det som blir rapportert.

Mange økologisk sårbare og svært verdifulle område i Nigerdeltaet er skada av større, gjentatte eller mangelfullt opprydda og rehabiliterte oljesøl. Det er liten tvil om at deltaet er eit av dei mest oljepåverka store økosystema i verda. Skadane er i mange område store og langvarige på jordbruksområde, skogområde, våtmarker, ferskvatn og mangrovar. Mange menneske lever også i område med omfattande oljeureining, og deira livsgrunnlag og helse vert sterkt negativt påverka. Desse er ofte fattige personar som er særleg sårbare fordi dei har få eller ingen andre alternativ for å skaffe seg mat, reint vatn og arbeid. Rådet vurderer difor konsekvensane av oljesøl som svært alvorlege, sjølv om mange av dei mindre oljesøla truleg har få eller ingen langsiktige konsekvensar. Etikkrådet finn det svært uheldig at det er så få studiar og lite overvaking av faktiske konsekvensar av dei omfattande oljesøla i Nigerdeltaet. Dette svekker grunnlaget for effektiv avbøting av skadeverknadar. Ogoniland står i ein særleg vanskeleg situasjon der tilhøva fleire stadar er katastrofale, og kanskje ikkje kan rehabiliterast i løpet av neste generasjon, trass eventuelt massive investeringar.

6.2 ANSVAR OG KONTROLL

Eit viktig element i vurderinga til Etikkrådet er i kor stor grad Shell kan haldast ansvarleg for oljesøl som selskapet i mange tilfelle meiner ligg utanfor selskapet sin kontroll. Fleire tilhøve er relevant å vurdere, frå vedtaksprosessar i JV til gjennomføring og oppfølging av ulike tiltak i ein kompleks operasjonell kontekst. Rådet legg til grunn at det er ei rekkje situasjonar der Shell som operatør kan og bør setje i verk ekstra tiltak for å redusere risikoar for skade og skadeomfanget.

I JV skjer vedtak om standardar, retningslinjer, budsjett for investeringar og drift, planar m.m. gjennom konsensus. I prinsippet har alle deltakarane i JV vetorett. Deltakarane er gjennom sin tilslutnad medansvarlege for dei vedtak som vert fatta. Etikkrådet registrerer at vetoretten i liten grad vert nytta av selskapet, og at Shell sluttar seg til verksemd som med stor sikkerheit vil medføre oljesøl.

Operatør har ansvaret for å setje i verk tiltak for å unngå oljesøl, inkludert overvake og sikre fysisk infrastruktur. Det er sannsynleg at manglande finansiering av større investeringar i ei årrekke har gått ut over fleire viktige og langsiktige tiltak, medan tiltak for å halde operasjonen og inntektsstraumen ved like, har vore prioritert. Omfattande oppgradering, til dømes gjennom utskifting av eldre eller svekka røyrleidningar, er kostbart både direkte i form av kostnadar og indirekte i form av inntektstap ved produksjonsstopp. Slike investeringar synest å vere vanskelege å prioritere i JV, primært på grunn av den nigerianske staten si vedvarande underfinansiering, sekundært fordi JV-partnerane i liten grad er villige til å forskottere bidraga frå NNPC. Over tid vert standarden på den omfattande infrastrukturen redusert av naturlege årsaker (t.d. korrosjon) og av ytre påverknad frå uvedkomande tredjepartar (t.d. oljetjuveri). Kritikarar av Shell hevdar med bakgrunn i studiar at røyrleidningar i deltaet ofte er gamle, svekka og ikkje held god nok standard. Shell har tidlegare offentleg erkjent etterslep på vedlikehald og utskifting av eit omfattande nett av eldre røyrleidningar. Selskapet seier i dag at etterslepet er redusert. Truleg er delar av den fysiske infrastrukturen til JV-operasjonen i dag likevel verken av den standarden den bør vere eller den standarden Shell ynskjer den skal ha. Mange stadar vil det heller ikkje vere mogleg å bruke viktig teknologi som pigg for vedlikehald og overvaking. Rådet meiner dette er faktorar som aukar risiko for oljesøl. Behovet for at operatør set i verk effektive tiltak, er difor særleg stort.

Tjuveri av råolje og sabotasje er utvilsamt ei viktig årsak til oljesøl og alvorlege skadar. Mangelfull overvaking, utilstrekkelege tiltak frå operatør si side og mangelfull oppfølging frå styresmaktene si side for å handtere ulovlege aktivitetar er viktige årsaker til at tjuveria fortset i påfallande stor og veksande skala. Ulike tiltak det siste tiåret for å redusere tjuveri har samla sett verken redusert omfanget av tjuveri eller volumet oljesøl. Styresmaktene i petroleumssektoren, inkludert NNPC, har også store utfordringar når det gjeld byråkrati, korrupsjon og ineffektivitet på ei rekke viktige område.⁴⁰ Sektoren er på ulike vis eit system styrt vel så mykje av interesser til enkeltpersonar og grupper som av omsyn til det beste for Nigerdeltaet og Nigeria.⁴¹ Svakt styresett er ein viktig faktor bak dei omfattande oljesøla og milliardindustrien basert på tjuveri av olje. Rådet legg vekt på at operatør har eit ansvar for å setje i verk særlege tiltak for å overvake infrastruktur og respondere tilstrekkeleg på risikoar under dei aktuelle operasjonelle tilhøva.

Operatør kan, utan godkjenning frå JV-deltakarar, erklære naudsituasjon (*emergency*) og stenge ned produksjon eller transport gjennom røyrleidningar om det er fare for folks liv, alvorleg skade på operasjonen eller alvorleg ureining. Erklæring av naudsituasjon har funne stad i nokre få tilfelle (t.d. ved langvarige, store tjuveri og øydeleggande søl ved Soku), men Etikkrådet finn svært få eksempel på at operatør nyttar naudtilstand for å forebygge oljesøl sjølv der risiko er stor. Dette bidreg til det store omfanget av oljesøl og miljøskadar.

Operatør sin tilgang til delar av deltaet er tidvis redusert av omsyn til tryggleik for eigen stab og entreprenørar. Dette svekker vedlikehald og overvaking av infrastruktur, også ut over dei utfordringane som ligg i å operere i eit svært stort område og i eit elvedelta med stadvis dårleg utbygd infrastruktur. Risiko for oljesøl aukar, og rådet meiner dette også tilseier at selskapet bør gjennomføre ekstra og meir effektive tiltak for å handtere risikoar (t.d. betre overvaking og nedstenging av produksjon/infrastruktur ved høg risiko for søl).

Etter eit oljesøl skal operatør sørge for at opprydding startar umiddelbart, og dei beste tilgjengelege metodar og prosedyrar skal nyttast.⁴² Rask oppstart og kompetent opprydding og rehabilitering er viktig for å redusere skadeomfang. Den relativt nylege UNEP-studien frå Ogoniland dokumenterer at det ikkje er uvanleg at opprydding og rehabilitering ikkje vert utført i tråd med Nigeria og SPDC sine eigne standardar. Etikkrådet har ikkje sett dokumentasjon på responstid og kvalitet i opprydding og rehabilitering i andre delar av SPDC JV sine område, men legg vekt på at det i det tilfellet som er godt dokumentert (Ogoniland), er funne store manglar ved oppryddinga og at systema og svakheitene i desse i stor grad er like for andre delar av JV-operasjonen.

Rådet meiner at ein i tråd med *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights* som ikkje direkte gjeld miljøområdet, men gjeld for brot på menneskerettar som følgjer av miljøskade, må krevje at selskapa set i verk høvelege tiltak («*appropriate action*») for å hindre menneskerettsbrot.

Om dette fastset *Guiding Principles* artikkel 19 mellom anna:

«*Appropriate action will vary according to:*

(i) *Whether the business enterprise causes or contributes to an adverse impact, or whether it is involved solely because the impact is directly linked to its operations, products or services by a business relationship;*

(ii) *The extent of its leverage in addressing the adverse impact.»*

I den offisielle kommentaren til prinsippa heiter det vidare: «*There are situations in which the enterprise lacks the leverage to prevent or mitigate adverse impacts and is unable to increase its leverage. Here, the enterprise should consider ending the relationship, taking into account credible assessments of potential adverse human rights impacts of doing so.*»⁴³

Tilsvarande vurderingar må Shell gjere når det gjeld sin situasjon i Nigerdeltaet.

Når det gjeld ansvar og kontroll, legg Etikkrådet til grunn at Shell i stor grad er ansvarleg og kan og bør utøve vesentleg kontroll i høve til alle elementa omtalt over, særleg i form av førebygging der risiko er stor, men også meir effektive tiltak der skade har skjedd. Selskapet er ikkje einaste ansvarlege og har ikkje full kontroll, men den svært gode innsikta i dei operasjonelle tilhøva og risikoane tilseier etter rådet sitt syn at selskapet bør gjere meir, særleg for å hindre dei alvorlege skadane på førehand. I ein situasjon der styresmaktene ikkje handhevar nasjonalt lovverk tilstrekkeleg, må ein forvente at selskapa set i verk ekstraordinære tiltak for å sikre at deira aktivitetar ikkje bryt med nasjonale lovverk eller internasjonale normer.

6.3 FRAMTIDIG RISIKO

Nigerdeltaet er eit uvanleg komplekst område for oljeselskap å operere i, og fleire tiår med oljeutvinning utan godt styresett hos styresmakter og oljeselskap har utvikla uvanlege

mekanismer som både er svært destruktive og vanskelege å endre. Utviklinga når det gjeld oljesøl, har samla sett vist få positive trendar, og rapportert volum oljesøl per produsert eining har auka, men med ein vesentleg nedgang frå 2009 til 2010 og 2011. Utan kraftige endringar i viktige faktorar meiner Etikkrådet at den store risikoen for alvorleg miljøskade i framtida ikkje vil bli vesentleg redusert på kort eller mellomlang sikt. Men som beskrive under, er det stor usikkerheit ved nokre av desse faktorane.

Shell uttrykker vilje til endring og har som operatør gode føresetnader for å drive fram endring. Selskapet si utnytting av handlingsrommet i ein kompleks situasjon er eit sentralt moment, inkludert Shell sin vilje og evne til faktisk å nytte dei verkemidla selskapet har i JV (t.d. stemmegjeving i JV, erklære naudtilstand og nedstenging av produksjon/infrastruktur), der erfaring tilseier at drift vil medføre eit uakseptabelt høgt nivå av oljesøl anten frå operasjonelle årsaker eller sabotasje. Selskapet sin vilje til å nytte desse verkemidla synest i dag å vere vegen opp mot frykta for å setje sin posisjon i JV på spel og i verste fall miste rettar i det som i mange år framover truleg vil vere eitt av verdas viktigaste område for konvensjonell oljeutvinning.

Styresettet innan JV, utilstrekkeleg finansiering av viktige investeringar og ikkje minst Shell si rolle i JV som operatør i denne samanhengen er vidare viktige aspekt. Eventuelle endringar i JV-avtalen som reduserer NNPC si makt eller på anna vis aukar Shell og JV si evne og vilje til å gjere viktige investeringar og andre tiltak for å hindre oljesøl, vil kunne redusere framtidig risiko og skade. Nigeria diskuterer reformer i petroleumssektoren og forslag til eit omfattande nytt lovverk (*Petroleum Industry Bill*). Det er uklart kva følgjer eit nytt lovverk får for JV og operatør sine moglegheiter til å utøve større innflytelse.

Ein tredje viktig faktor er evne og vilje hos nigerianske styresmakter og Shell til å overvake og kontrollere uvedkomande tredjepartar, særleg oljetjuveriindustrien, men også sabotasjeaksjonar. Oljetjuveria krev mellom anna djuptgripande tiltak frå styresmaktene, betre overvaking frå operatør og at operatør stenger ned produksjonen eller transporten der det er store problem eller høg risiko.

Den nye regjeringa frå 2011, med ein president frå Nigerdeltaet (Goodluck Jonathan), signaliserer ulike grep for å endre situasjonen i Nigerdeltaet. Det er i så måte optimisme hos ulike aktørar, ikkje minst oljeselskapa, om endringar frå politisk hald som kan utvide handlingsrommet til Shell og dei andre selskapa.

6.4 SAMLA VURDERING

Etikkrådet ser at oljesøla er svært uønskte sett frå Shell, JV og staten si side. Sølt olje er tapt olje, tapte inntekter og auka kostnader. Det er ingen grunn til å tvile på at selskapet gjer mykje for å redusere omfanget av oljesøl, uavhengig av om risikoen er av operasjonell karakter eller gjeld uvedkomande tredjepartar. Oljesøl har likevel eit svært stort omfang og resulterer i ein miljømessig og sosioøkonomisk uakseptabel situasjon.

Shell har eit klart ansvar for den uakseptable situasjonen med skadeverknader, men selskapet er ikkje åleine ansvarleg for denne situasjonen. Selskapet kan seiast å vere medansvarleg for einstemmige vedtak i JV og gjennomføring og oppfølging av desse som operatør. Selskapet har vesentleg kontroll over sentrale tilhøve i saka og har ansvar for å setje i verk tiltak ved stor risiko for oljesøl. Samanhengen mellom operasjonen og oljesøla,

og forutsigbarheita i eit stort omfang av oljesøl under rådande tilhøve, tilseier at selskapet bør setje i verk ekstraordinære og effektive tiltak i vesentleg større grad enn det som har vore tilfellet så langt.

Etikkrådet vurderer det likevel slik at det i dag er uvanleg stor usikkerheit kring utviklinga framover i tid. Mellom anna kan det skje endringar i styresettet og rammeverket for JV, og Nigeria har ei ny regjering som klart signaliserer ynskje om endringar i dei uakseptable tilhøva i Nigerdeltaet. Shell uttrykker vilje til endring og har som operatør gode føresetnadar for å drive fram endring.

På denne bakgrunnen tilrår rådet at Shell ikkje vert utelukka, men sett til observasjon. Observasjonen skal særleg følgje korleis Shell utnyttar det skiftande handlingsrommet selskapet har i den komplekse situasjonen i Nigerdeltaet. Konkret kva for handlingsrom selskapet vil ha, er mellom anna avhengig av den politiske utviklinga. Utgangspunktet er at omfanget av oljesøl frå SPDC sine operasjonar er for stort i dag, og dei påfølgjande skadeverknadene er uakseptable. Korleis Shell utøver si rolle som operatør, sin stemmerett i joint venture og sitt samla engasjement i Nigeria vil vere sentrale element i observasjonen. Rådet vil også følgje med på den store oppryddingsaksjonen av oljesøl i Ogoniland og Shell si rolle der.

7 Tilråding

Etikkrådet meiner selskapet Royal Dutch Shell plc. har eit ansvar for alvorleg miljøskade i Nigerdeltaet, men at det er uvanleg stor usikkerheit knytt til utviklinga framover i tid. Etikkrådet tilrår difor at Shell vert sett til observasjon for ein periode på inntil fire år.

Ola Mestad
Leiar
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Selskapet har ISIN «GB00B03MLX29», «GB00B03MM408» og «US7802592060», og selskapet har ticker «RDSALN».
- 2 <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styret-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 3 Til dømes har det svenske sjuande AP-fondet (AP7) trekt seg ut av Royal Dutch Shell plc. grunna miljøskade og menneskerettsbrot i Nigerdeltaet (AP7 (2011). *Årsredovising 2010*. AP7, Stockholm. s. 40. Tilgjengeleg på: http://www.ap7.se/PageFiles/92/AP7_%c3%85R_2010.pdf).
- 4 Merk: Nokre av dei landbaserte operasjonane har også noko aktivitet i kystnære område offshore.
- 5 Sentral dokumentasjon er referert i fotnotar. Nettsider som er referert, var tilgjengelege per 20. mars 2013.
- 6 Sabotasje: Sabotasje omfattar ulike handlingar frå uvedkomande tredjepartar slik som ulovleg tapping av olje frå rørleidningar og anna infrastruktur i stor eller liten skala med ulike metodar og teknologiar (tjuveri av råolje, ofte kalla «bunkering») og direkte vandalisme (t.d. sprenging av rørleidningar).
- 7 Operasjonelle årsaker: Operasjonelle søl omfattar svikt i utstyr (t.d. korrosjon, svikt i ventilar eller pakningar) eller menneskeleg svikt hos operatøren.
- 8 Nigerian Federal Ministry of Environment, Nigeria Conservation Foundation, World Wide Fund for Nature & The World Conservation Union (2006). *Niger Delta Natural Resource Damage Assessment and Restoration Project - Phase 1 - Scoping Report*. Tilgjengeleg på: http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&sqi=2&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fcmsdata.iucn.org%2Fdownloads%2Fniger_delta_natural_resource_damage_assessment_and_restoration_project_recommendation.doc&ei=uQedUM28LqN4gSo8YDgBw&usq=AFOjCNGAsqQCmU5qiwXPbLlgYnfrBzd2HQ&sig2=IsNUzjac5_2tFCzn8bM5Wg.
- 9 Sjå til dømes: Transparency International (2012). *Corruption perception index*. Transparency International, Berlin. Nigeria er rangert som land nr. 139 av 174 land/territorium. Tilgjengeleg på: http://cpi.transparency.org/cpi2012/in_detail/.
- 10 Sjå til dømes: Transparency International & Revenue Watch Institute (2011). *Promoting revenue transparency 2011 - report on oil and gas companies*. Transparency International, Berlin. Det statseigde selskapet Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) er rangert sist av alle vurderte selskap. Tilgjengeleg på: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/promoting_revenue_transparency_2011_report_on_oil_and_gas_companies.
- 11 United Nations Development Programme (2006). *Niger Delta Human Development Report*. United Nations Development Programme (UNDP), Abuja.
- 12 Energy Information Administration (2012). *Country Analysis Briefs. Nigeria*. Energy Information Administration (EIA), U.S. Department of Energy, Washington, D.C. Tilgjengeleg på: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=NI>.
- 13 UNDP (2006).
- 14 Ariweriokuma, S. (2009). *The political economy of oil and gas in Africa. The case of Nigeria*. Routledge, New York.
- 15 Truleg er det mindre enn 2 000 brønningar som er i produksjon i dag.
- 16 Sjå til dømes: BP (2011). *BP Statistical Review of World Energy June 2011*. BP, London. Tilgjengeleg på: http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf.
- 17 Sjå til dømes: Ariweriokuma, S. (2009).
- 18 Sjå til dømes: http://www.shell.com/home/content/environment_society/performance/environmental_data/.
- 19 Volum av oljesøl vert typisk berekna på lokaliteten for oljesølet av eit såkalla *joint investigation team* (JIT), også referert til som *joint investigation visit* (JIV). JIT består av representantar frå styresmaktene, operatøren og påverka lokalsamfunn. Moglege feilkjelder i slike berekningar inkluderer: problem ved å berekne volum av ei væske som har spreidd seg utover landareal og / eller vatn, og der delar av oljen kan vere transportert vekk av nedbør, elvar eller tidevatn; relativt rask fordamping av delar av den relativt «lette» og flyktige råoljen i Nigerdeltaet; forbrenning av olje ved brann; forsinka tilkomst av JIT til lokaliteten (t.d. av logistiske grunnar eller fordi lokalsamfunn nektar JIT tilgang); JIT er forhindra i å ta seg til lokalitet for oljesøl (t.d. av tryggleiks-omsyn) og det vert difor ikkje laga overslag av volum; eller oljesøl vert ikkje oppdaga eller rapportert.
- 20 Sjå til dømes: World Bank (1995). *Defining an environmental development strategy for the Niger Delta*. World Bank, Washington, D.C.
- 21 United National Environment Programme (2011). Environmental assessment of Ogoniland. United National Environment Programme (UNEP), Nairobi. Tilgjengeleg på: <http://www.unep.org/disastersandconflicts/CountryOperations/Nigeria/EnvironmentalAssessmentofOgonilandreport/tabid/54419/Default.aspx>.
- 22 SPDC (Shell) har gjeve tal for volum oljesøl i tonn. Volum er konvertert til fat av Etikkrådet (1 tonn = 7,3 fat).
- 23 Tal frå korrespondanse mellom Etikkrådet og Shell i 2012.
- 24 Shell (2012). *Shell in Nigeria. Environmental performance - oil spills*. Fact sheet, Shell companies in Nigeria. (<http://s00.static-shell.com/content/dam/shell/static/nga/downloads/pdfs/briefing-notes/environmental-performance2012.pdf>).

- 25 Absolutte verdier for disse tala er ikkje direkte samanliknbare, men trendane kan samanliknast. Merk at tal for oljesøl utanfor Nigeria berre gjeld operasjonar der Shell er operatør, medan produksjonstala for Shell utanfor Nigeria gjeld Shell sin del av produksjonen anten Shell er operatør eller berre deltar i JV eller liknande.
- 26 Merk: I talet 18 000 fat/år for perioden 2007–2011 inngår også eit stort operasjonelt oljesøl ved Bonga-feltet offshore i Nigeria i 2011 (35 040 fat) der Shell Nigeria Exploration and Production Company Ltd. (SNEPCO) er operatør, ikkje SPDC. Om oljesølet ved Bonga fjernast frå talmaterialet, vert talet for årleg gjennomsnittleg oljesøl for perioden 2007–2011 redusert til om lag 11 000 fat/år.
- 27 Shell rapporterte i 2011 eit høgare samla volum oljesøl for Nigeria (50 370 fat) enn det som er vist i figur 7 (15 330 fat). Dette skuldast eit stort oljesøl på Bonga-feltet offshore (35 040 fat) der Shell Nigeria Exploration and Production Company Ltd. (SNEPCo), ikkje SPDC, er operatør.
- 28 Shell rapporterte i 2011 eit høgare volum operasjonelle oljesøl for Nigeria (38 690 fat) enn det som er vist i figur 8 (3 650 fat). Dette skuldast eit stort oljesøl på Bonga-feltet offshore (35 040 fat), jf. fotnote 27.
- 29 Amnestiet har redusert omfanget av sabotasjeaksjonar kraftig og har ført til auka oljeproduksjon. Effekten av amnestiet kan vere kortvarig, mellom anna fordi det ikkje er ei langsiktig løysing på underliggende politiske og sosiale problem. Det kan stillast spørsmål om ein klarer å skaffe alternativt arbeid til alle som har gjeve opp militarsaktivitet. Nye fraksjonar av militante grupper synest også å dukke opp når dei tidlegare gruppene har gjeve opp sine våpen (sjå til dømes: RiskIntelligence (2010). *Nigeria – Review of 2010 and Outlook for 2011*. RiskIntelligence, Vedbaek). Det er også indikasjonar på at når militarsaktivitet går ned, så aukar oljetjuveria, moglegvis fordi personar endrar «næringsveg» frå militarsaktivitet til tjuveri av olje.
- 30 Shell (2012). *Shell in Nigeria. The operating environment*. Fact sheet, Shell companies in Nigeria. Tilgjengeleg på: <http://s00.static-shell.com/content/dam/shell/static/nga/downloads/pdfs/briefing-notes/operating-environment2012.pdf>.
- 31 Sjå til dømes uttalar frå Nigeria sin finansminister som refererer til 400 000 fat per dag: <http://www.ft.com/cms/s/0/61fb070e-bf90-11e1-a476-00144feabdc0.html#axzz2Bdgehf99>.
- 32 Sjå til dømes: Steiner, R. (2010). *Double standard. Shell practices in Nigeria compared with international standards to prevent and control pipeline oil spills and the Deepwater Horizon oil spill*. Friends of the Earth Netherlands, Amsterdam. Tilgjengeleg på: <http://www.foei.org/en/resources/publications/pdfs/2010/double-standard-shell-practices-in-nigeria-compared-with-international-standards/view>.
- 33 Pigs («pipeline inspection gauges») er eit begrep for ulike verktyg som plasserast inne i røyrleidningar og bevegar seg gjennom røyret med formål til dømes å reinse røyret innvendig eller utføre målingar av tjukkelse, korrosjon, kartlegge sprekker m.m. Slik teknologi kan vanlegvis ikkje nyttast der røyrleidningen er deformert eller påmontert tappeutstyr for tjuveri av olje fordi dette kan stoppe piggen.
- 34 Sjå til dømes: UNEP (2011).
- 35 Gjennom FN sitt miljøprogram (UNEP) sitt *Disasters and Conflict Programme*.
- 36 UNEP (2011).
- 37 UNEP (2011).
- 38 Department of Petroleum Resources (2002). *Environmental Guidelines and Standards for the Petroleum Industry in Nigeria (EGASPIN)*. Department of Petroleum Resources (DPR), Lagos.
- 39 For å redusere fakling og ta vare på ein verdifull ressurs annonserte nigerianske styresmakter *Associated Gas Reinjection Decree* i 1979, som krevja at selskap skulle stoppe fakling i 1984. Nigeria er saman med Russland dei to landa i verda som faklar mest gass.
- 40 Sjå til dømes: Gboyega, A., Søreide, T., Minh Le, T. & Shukla, G.P. (2011). *Political economy of the Petroleum Sector in Nigeria*. Policy Research Working Paper. World Bank, Washington, D.C. Tilgjengeleg på: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/08/24/000158349_20110824134316/Rendered/PDF/WPS5779.pdf.
- 41 Sjå til dømes: Thurber, M.C., Emelife, I.M. & Heller, P.R.P. (2010). *NNPC and Nigeria's oil patronage ecosystem*. Working Paper #95. Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, Palo Alto. Tilgjengeleg på: http://iis-db.stanford.edu/pubs/22995/WP_95_Thurber_Emelife_Heller_NNPC_16_September_2010.pdf.
- 42 Jf. Nigeria si føderale miljølov: «Environment Protection Agency Act» (1998).
- 43 Jf. FN sitt «Protect, Respect and Remedy» Framework for Business and Human Rights. Tilgjengeleg på: <http://198.170.85.29/Ruggie-protect-respect-remedy-framework.pdf>, s. 18-19.

Til Finansdepartementet

18. april 2013

Tilråding om utelukkelse av Zuari Agro Chemicals Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke det indiske selskapet Zuari Agro Chemicals Ltd.¹ (Zuari) fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin produksjon av hybridfrø medvirker til de verste former for barnearbeid.

Etikkrådet undersøkte omfanget av barnearbeid ved hybridfrøproduksjonen for selskapet i 2011 og 2012. Det ble funnet at gjennomsnittlig 20 og inntil 30 prosent av arbeidsstokken ved produksjon av frø for selskapet var barn. Etikkrådet har lagt til grunn at selskapet ikke selv eier gårdsbrukene der frøene dyrkes, og formelt sett heller ikke har ansatt de som arbeider der, men at frøene likevel dyrkes på oppdrag for og under tilsyn av selskapet.

Etikkrådet har i sin vurdering lagt vekt på den systematiske bruken av barn ved produksjonen for selskapet. Barnas unge alder og helsefaren disse utsettes for ved arbeidet, blant annet som følge av bruk av sprøytemidler, tilsier at dette anses som de verste former for barnearbeid. Etikkrådet har videre lagt vekt på at risikoen for barnearbeid er velkjent i denne bransjen, at selskapet har et tett samarbeid med bøndene som bruker barnearbeid, og at selskapet ikke har noen konkrete tiltak for å redusere omfanget av barnearbeid.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet i 2011 å vurdere fondets investering i daværende Zuari Industries Ltd. opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU's investeringsunivers (SPU's etiske retningslinjer). Bakgrunnen var spørsmålet om det foregikk utstrakt bruk av barnearbeid ved frøproduksjon for selskapet.

Virksomheten med frøproduksjon foregår i selskapet Zuari Seeds Ltd., som nå er et heleid datterselskap av Zuari Agro Chemicals Ltd.² Ved utgangen av 2012 eide SPU aksjer i Zuari Agro Chemicals Ltd. til en verdi av 14,5 millioner NOK, tilsvarende en eierandel på 1,5 prosent.

Både Zuari Seeds Ltd. og Zuari Agro Chemicals Ltd. omtales i det understående som «Zuari».

Etikkrådet har tidligere foretatt omfattende undersøkelser av bruken av barn som arbeidskraft ved produksjon av hybridfrø for multinasjonale selskaper i India. I denne

saken dreier det seg om et indisk selskap som ikke var i fondets portefølje ved de tidligere undersøkelsene.

2.1 HVA ETIKKRÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert SPUs investering i Zuari opp mot fondets etiske retningslinjer § 2, tredje ledd bokstav a: «*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 krenkelsers av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnarbeid [...]*»³

For å vurdere om barnarbeid faller inn under retningslinjenes punkt om «*de verste former for barnarbeid*» tar Etikkrådet utgangspunkt i ordlyden i FN-konvensjonen om barns rettigheter, som i artikkel 32 pålegger stater å beskytte barn mot arbeid som er skadelig eller til hinder for barns utdanning eller utvikling.⁴

Videre legger Etikkrådet til grunn ordlyden i ILO-konvensjon 182, som definerer de verste former for barnarbeid blant annet som arbeid som skader barns helse og sikkerhet. Denne konvensjonen slår videre fast at å utsette barn for alle former for slaveri og slaverilignende forhold, herunder gjeldsslaveri og livegenskap, også skal anses som de verste former for barnarbeid.⁵

Selv om det er stater og ikke selskaper som er forpliktet etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, kan selskaper sies å medvirke til menneskerettighetskrenkelsers. Etikkrådet tar ikke stilling til i hvilken grad staten har ansvar for eventuelle menneskerettighetsbrudd. Det er tilstrekkelig å konstatere at det aktuelle selskapet opptrer på en slik måte at det vil innebære medvirkning til grove eller systematiske krenkelsers av internasjonalt anerkjente menneskerettigheter.⁶ Dette gjelder uavhengig av om den aktuelle staten hvor krenkelsene finner sted, har tiltrådt konvensjonene som forholdene vurderes opp mot.

Etikkrådet anser at følgende momenter kan danne grunnlag for vurderingen av om det foreligger en uakseptabel risiko for at et selskap medvirker til menneskerettighetskrenkelsers: Det må være en konkret sammenheng mellom selskapets virksomhet og krenkelsene, og dessuten må krenkelsene enten pågå, eller det må være en uakseptabel risiko for at krenkelsers vil skje i framtiden. Hvorvidt selskapets virksomhet har ført til omfattende og langvarige negative konsekvenser for de som er berørt, i hvilken grad særlig sårbare grupper er rammet, og hva selskapet har gjort for å bedre forholdene, er vesentlig for Etikkrådets vurderinger.

Virksomheten med hybridfrøproduksjon i India er organisert slik at frøselskaper inngår avtaler med lokale bønder om dyrking av frø. Selskapet stiller med innsatsfaktorer som såkorn og plantevernmidler og gjennomfører regelmessige besøk ved gårdsbrukene for kvalitetskontroll og rådgivning. Frøselskapene bruker ikke barn som arbeidskraft i den forstand at barn er ansatt i selskapene; selskapenes eventuelle medvirkning til bruk av barnarbeid skjer via lokale bønder som barna arbeider for.

Etikkrådet har i denne saken vurdert om bruken av barn som arbeidskraft i produksjonen av hybridfrø for Zuari tilsier at selskapet medvirker til de verste former for barnarbeid.

2.2 KILDER

Etikkrådet har benyttet en konsulent til å undersøke omfanget av barnearbeid ved produksjon for selskapet.⁷ Undersøkelsene ble foretatt høsten 2011 og 2012 ved henholdsvis 30 og 80 gårdsbruk i delstatene Gujarat, Maharashtra, Andhra Pradesh og Karnataka. Selskapets brev til Etikkrådet er videre lagt til grunn. Utover dette er informasjon hentet fra selskapets årsrapport og hjemmeside og enkelte andre kilder.

3 Bakgrunn

3.1 GENERELT OM BRUKEN AV BARNEARBEID I INDISK FRØINDUSTRI

Til tross for den økte oppmerksomheten de senere år rundt problemet med barnearbeid i indisk frøindustri er omfanget fortsatt stort. En undersøkelse foretatt i 2009-2010 anslo at om lag 380 000 barn, hvorav om lag 170 000 under 14 år, arbeidet med dyrking av hybride bomullsfrø i India.⁸ En tilsvarende studie fra 2010 anslo at om lag 150 000 barn, hvorav 60 000 under 14 år, arbeidet med dyrking av hybride grønnsaksfrø i India.⁹

Dyrkingen av hybride frø kan være svært arbeidskrevende når pollinering av plantene må gjøres manuelt. Dette gjelder blant annet ved dyrking av hybride bomullsfrø. Arbeidsforholdene her er gjennomgående dårlige med lange arbeidsdager, fysisk tungt arbeid og kontinuerlig eksponering mot plantevernmidler. I en del tilfeller dreier det seg også om barn som arbeider under slaverilignende forhold i gjeldsslaveri.

Etikkrådet begynte arbeidet med denne problemstillingen i 2005. Siden da har det skjedd en utvikling på flere områder som har påvirket både omfanget av barnearbeid og forholdene rundt produksjonen for øvrig. Indiske myndigheter, spesielt *National Commission for Protection of Children's Rights* (NCPR), har satt i verk flere tiltak for å redusere omfanget av problemet. I 2006 initierte UNICEF et program for å redusere omfanget av barnearbeid i den indiske bomullsindustrien.¹⁰ De store, multinasjonale selskapene som har vært involvert i næringen, har vært gjenstand for oppmerksomhet fra sivilsamfunnet og investorer vedrørende barnearbeid. NBIM¹¹ har engasjert seg i denne saken overfor flere av de store selskapene som har innført omfattende programmer for å hindre barnearbeid i sin produksjon.¹²

Siden 2007 har arealet som dyrkes med hybride bomullsfrø i India, økt med over 60 prosent, fra om lag 24 000 til 40 000 hektar. Arealet under dyrking for selskapene som SPU er investert i, utgjør til sammen om lag en tredel av dette. Mye av denne ekspansjonen har skjedd i avsidesliggende områder hvor slik produksjon ikke har foregått tidligere og hvor det er god tilgang på billig arbeidskraft og liten oppmerksomhet rundt barnearbeid. I delstatene Gujarat og Tamil Nadu har hele ekspansjonen skjedd i slike mindre utviklede områder.

3.2 OM SELSKAPET ZUARI AGRO CHEMICALS LTD.

Zuari Agro Chemicals Ltd. produserer innsatsfaktorer til jordbruksproduksjon, i første rekke kunstgjødsel og plantevernmidler, men også hybride bomulls- og grønnsaksfrø.¹³

Selskapets virksomhet er i India hvor frøproduksjonen foregår i det heleide datterselskapet Zuari Seeds Ltd.

I 2011 foregikk produksjonen av hybride bomullsfør for selskapet i delstatene Gujarat, Andhra Pradesh og Maharashtra og omfattet til sammen om lag 350 hektar.¹⁴ I 2012 var omfanget økt til om lag 800 hektar. Dette utgjorde ca. 2 prosent av produksjonen i India. Det kan anslås at produksjonen av bomullsfør for selskapet i 2012 foregikk på om lag 4000 gårdsbruk.¹⁵

I tillegg kommer selskapets produksjon av hybride grønnsaksfør, hovedsakelig chilipepper, tomat og okra. Dette foregår hovedsakelig i delstaten Karnataka. Omfanget av denne virksomheten er ikke nøyaktig kjent for Etikkrådet, man anslås til å omfatte rundt 250 gårdsbruk.

3.3 RELATERTE SAKER

På oppdrag for Etikkrådet ble det foretatt undersøkelser av omfanget av barnearbeid i indisk froindustri i flere omganger i tidsrommet 2006-2008. Undersøkelsene omfattet produksjon for flere selskaper og i ulike områder. Et gjennomgående trekk var at der hvor det ikke var satt i verk tiltak for å redusere bruken av barnearbeid, utgjorde andelen barn ofte rundt 30 prosent av arbeidsstyrken, noen steder også mer.

Etikkrådet avga i 2006 en tilrådning til Finansdepartementet om utelukkelse av selskapet Monsanto Co fra SPU.¹⁶ Bakgrunnen var den omfattende bruken av barn som arbeidskraft ved dyrkingen av hybride bomullsfør for selskapet. Etikkrådet la i den saken blant annet vekt på det store omfanget av barnearbeid, barnas lave alder, helsefaren barna ble utsatt for som følge av bruken av plantevernmidler, samt at en del av barna var sendt bort fra sine foreldre for å arbeide langt unna hjemstedet.

Ettersom NBIM engasjerte seg i en eierskapsdialog med Monsanto og flere andre selskaper for om mulig å påvirke disse til å innføre bedre tiltak mot barnearbeid i frøproduksjonen, anbefalte Etikkrådet i 2008 likevel Finansdepartementet å opprettholde investeringen i Monsanto ettersom eierskapsutøvelsen kunne være egnet til å redusere omfanget av barnearbeid. Et element i denne vurderingen var at NBIM var den eneste større, institusjonelle investoren som hadde en slik agenda overfor selskapene, og at SPUs investering i selskapene dermed ble en forutsetning for at slik påvirkning faktisk kunne finne sted.

Undersøkelser som Etikkrådet fikk gjennomført i 2011, viser en betydelig nedgang i omfanget av barnearbeid hos de selskapene hvor det er satt i verk konkrete tiltak for å oppnå dette. Der det er oppnådd best resultater, utgjorde barn typisk mellom to og fire prosent av arbeidsstyrken ved produksjon for disse selskapene. Helt eliminert er problemet altså ikke, men forekomsten av barnearbeid her er gått fra gjennomgående og systematisk til å være mer sporadisk.

I de senere år har omfanget av SPUs investeringer i mindre, indiske selskaper økt. Det indiske selskapet som denne tilrådningen gjelder, Zuari, har ikke vært omfattet av NBIMs eierskapsdialog, og selskapet har ikke deltatt i bransjeinitiativet som NBIM var med på å initiere.

4 Etikkrådets undersøkelser 2011-2012

På oppdrag for Etikkrådet ble det høsten 2011 og 2012 utført undersøkelser av omfanget av barnarbeid ved produksjon av hybride bomulls- og grønnsaksfrø for Zuari. Undersøkelsene var del av en større kartlegging av bruken av barnarbeid ved slik produksjon for flere selskaper i India.

Formålet med undersøkelsene var å undersøke omfanget av barnarbeid og praksis rundt håndtering av plantevernmidler på gårdsbruk som produserte hybridfrø for selskaper i SPU i delstatene Gujarat, Andhra Pradesh, Maharashtra og Karnataka.

4.1 METODIKK

Undersøkelsene ble foretatt ved uanmeldte besøk ved gårdsbrukene. Aldersbestemmelse av de som arbeidet, skjedde gjennom samtaler med og observasjon av disse. Ved undersøkelsene ble alle over 15 års alder kategorisert som voksne, og alle under 15 år kategorisert som barn. I de tilfeller hvor det ikke kunne fastslås om alderen var over eller under 15 år, ble dette kategorisert som tvilstilfeller.

Som ved tidligere undersøkelser av denne typen ble det ofte observert at barn forlot åkeren når utenforstående nærmet seg. Der hvor disse lett kunne observeres og telles, ble også de talt med og kategorisert som barn i undersøkelsen.

Undersøkelser i 2011

Det ble foretatt undersøkelser ved 30 tilfeldig valgte gårdsbruk som produserte for Zuari, 20 i Gujarat og 10 i Maharashtra, i tidsrommet fra august til desember 2011. De 30 undersøkte gårdsbrukene sto for om lag 2,5 prosent av arealet til dyrking av hybride bomullsfrø for selskapet i 2011-sesongen.

Undersøkelser i 2012

Arbeidsforholdene ved 80 gårdsbruk ved 16 landsbyer i delstatene Gujarat, Andhra Pradesh og Karnataka ble undersøkt. Av disse var 60 bomullsfrøprodusenter (30 i hhv. Gujarat og Andhra Pradesh) og 20 grønnsaksfrøprodusenter. De undersøkte bomullsfrøprodusentene utgjorde om lag 5 prosent av arealet til dyrking av hybride bomullsfrø for selskapet i 2012-sesongen.

4.2 FUNN VED UNDERSØKELSENE

Forekomst av barnarbeid i 2011

Ved de undersøkte gårdsbrukene var den samlede arbeidsstyrken 164 personer. 43 av disse kan ha vært barn under 15 år; 31 personer ble med sikkerhet fastslått å være under 15 år, og for 12 personer var aldersbestemmelsen usikker.

15 prosent av barna var under 10 år gamle, og 90 prosent av barna var under 14 år.

Andelen barn som arbeidet (kun medregnet sikre observasjoner), utgjorde mellom 15 og 20 prosent ved hvert gårdsbruk. Medregnet tvilstilfellene utgjorde andelen barn opp mot 30 prosent av arbeidsstyrken.

Forekomst av barnearbeid i 2012

Ved de undersøkte gårdsbrukene var den samlede arbeidsstyrken 1017 personer, hvorav 227 kan ha vært barn under 15 år, 164 ble med sikkerhet fastslått å være under 15 år, og for 63 personer var aldersbestemmelsen usikker. Nærmere 20 prosent av barna var under 10 år.

Barn utgjorde mellom 10 og 20 prosent av arbeidsstyrken ved hvert gårdsbruk (kun medregnet sikre observasjoner). Medregnet de usikre observasjonene utgjorde andelen barn mellom 15 og 25 prosent av arbeidsstyrken.

Bruken av barnearbeid varierte med hva som ble produsert; ved tomatfrøproduksjonen var andelen barn rundt 15 prosent, ved produksjonen av bomullsfør og chilipepper var andelen barn om lag 25 prosent.

Øvrige funn ved Etikkrådets undersøkelser

Ved undersøkelsene i 2011 ble det påvist at om lag halvparten var innleid arbeidskraft, mens de resterende hadde familietilknytning til gårdsbrukene. Det var omtrent like mange gutter som jenter. I 2012 ble det påvist at nærmere 80 prosent av barna var innleid arbeidskraft. To tredeler av barna var jenter. I delstatene Gujarat og Andhra Pradesh var 40 prosent av barna såkalte *migrant workers*, altså barn som var sendt fra andre områder, til og med andre delstater, for å arbeide.¹⁷

Det ble ved begge undersøkelsene anslått at rundt 60 prosent av barna ikke gikk på skole i det hele tatt. De resterende kunne i varierende grad ha skolegang utenom dyrkings-sesongen.

Når det gjelder bruk av plantevernmidler, var det ved mer enn 90 prosent av de undersøkte gårdsbrukene ikke tilgang til egnet verneutstyr eller gitt noen opplæring i sikker bruk av kjemikaliene. Ved kun to gårdsbruk ble det observert enkle tiltak for å beskytte personen som utførte selve sprøytingen. Det er vanlig at barn og voksne oppholder seg i åkeren under eller umiddelbart etter sprøyting.

5 Informasjon fra selskapet

Etikkrådet spurte i et brev av juni 2011 selskapet om det forekom barnearbeid i produksjonen av hybride frø for selskapet, og om selskapet hadde gitt retningslinjer og satt i verk tiltak for å hindre dette. Selskapet besvarte ikke Etikkrådets første henvendelse.

Et første utkast til denne tilrådingen ble sendt til Zuari i juni 2012, hvor selskapet ble invitert til å komme med eventuelle kommentarer.¹⁸ Zuari Global Ltd. besvarte henvendelsen i juli 2012. Selskapet presiserte i sitt svar at ingen mindreårige var ansatt i selskapet, og at selskapets heller aldri har ansatt barn eller oppfordret til slik praksis.

Videre viste selskapet til at det stilte strenge krav til at de som produserer frø for selskapet, ikke skal benytte seg av barnearbeid, men medgikk samtidig at eventuell bruk av barnearbeid til tross for dette kunne skyldes de økonomiske rammebetingelsene for denne virksomheten. Selskapet viste også til at det ved gjentatte anledninger har presisert overfor dyrkere viktigheten av at barn får skolegang. Selskapet påpekte videre at det ikke har noen direkte kontroll over produksjonen, at det er staten som har det formelle ansvar

for å påse at loven følges, og at selskapets *code of conduct* innebærer at det ikke aksepterer barnarbeid verken i egen virksomhet, hos leverandører, kontraktsprodusenter og andre forretningspartnere.¹⁹

Et nytt utkast til denne tilrådingen, med resultat av undersøkelsene foretatt i 2012, ble sendt til selskapet i mars 2013, og selskapet ble igjen invitert til å komme med eventuelle merknader.²⁰ Selskapet fastholder at det ikke har ansatt noen barn i sin virksomhet, at selskapet ikke aksepterer bruk av barnarbeid i frøproduksjonen og selskapet opplyser at det regelmessig inspiserer dyrkingen for å påse at bruk av barnarbeid ikke forekommer: *«Contrary to the assertions in your report, neither Company, nor ZSL [Zuari Seeds Ltd.] have employed or encouraged to employ children, as labour, in any form, in its operations. In fact ZSL neither has a concrete link nor a close working relationship with local growers at all. The growing operations are conducted by entering into agreements with Organisers, who in turn identify the local growers. It is pertinent to note that one of the pre-requisites, expressly reflected in each agreement is the «No use of Child Labour in the seed production activities». The company displays zero tolerance for to the non-compliance to this clause in the agreement. In fact, the representatives of ZSL inspect the farms at regular intervals to ascertain the conformity with the Agreement.»*²¹

6 Etikkrådets vurdering

Innledende betraktninger

SPUs etiske retningslinjer sier at Etikkrådet kan gi råd om å utelukke selskaper fra fondets investeringsunivers der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for systematiske krenkelser av menneskerettighetene, for eksempel ved bruk av de verste former for barnarbeid.

I denne saken har Etikkrådet tatt stilling til om Zuari kan sies å medvirke til barnarbeid, og dernest om barnarbeidet må anses som *«de verste former for barnarbeid»*. Videre har rådet vurdert om bruken av barnarbeid kan betraktes som systematisk, og om det er sannsynlig at normbruddene vil fortsette.

Vurdering av barnarbeidets omfang og karakter

Etikkrådets undersøkelser indikerer at anslagsvis 20 prosent av arbeidsstyrken ved frøproduksjonen for selskapet er barn. Det eksakte omfanget av barnarbeid er vanskelig å fastslå, og dette varierer også mellom ulike frøsorter og geografiske områder, men trolig dreier det seg om totalt 3 000–4 000 barn som arbeidet med produksjon for selskapet i 2012.²²

Den påviste andelen av barnarbeid ved produksjon for Zuari samsvarer godt med det som er funnet ved Etikkrådets tidligere undersøkelser av andre selskaper uten effektive tiltak for å redusere bruken av barnarbeid. Dette indikerer at undersøkelsene som ligger til grunn for denne tilrådingen, gir et realistisk bilde av forholdene ved produksjonen av hybridfrø for Zuari.

Etikkrådet anser videre at de påviste tilfellene av barnarbeid må anses å kvalifisere som *«de verste former for barnarbeid»*. Det er flere forhold som bygger opp under dette:

Den unge alderen til barna er et viktig moment. Ved Etikkrådets undersøkelser ble det anslått at nærmere 20 prosent av barna var under 10 år gamle, og at 90 prosent av barna var under 14 år. Et flertall av barna hadde ingen familiær tilknytning til produksjonsstedet hvor barna inngår i sesongarbeid, og mange arbeidet adskilt fra egne familier og omsorgspersoner.

Et annet vesentlig moment som gjør at dette faller inn under de verste former for barnarbeid, er den åpenbare helserisikoen barna utsettes for på grunn av nærmest konstant eksponering mot plantevernmidler. Barn arbeider uten noen form for beskyttelse i åkeren under eller umiddelbart etter sprøyting. Bruken av plantevernmidler er svært omfattende, ofte med sprøyting flere ganger i uken. Gjennomgående brukes plantevernmidler som er skadelige både ved hudkontakt og innånding, og som kan gi alvorlig og permanent helseskade ved langvarig eksponering.

Barna utsettes dessuten for svært lange arbeidsdager (inntil 14 timer) med krevende fysisk arbeid, ofte i sterk varme. Fordi sesongen for dyrking av hybridfrø er lang (minst 8 måneder i året), får barna stort sett ingen eller svært mangelfull skolegang.

I tillegg til at de ovennevnte normbruddene anses som grove, legger Etikkrådet til grunn at de også må anses som systematiske og omfattende ettersom barn utgjør opp mot 30 prosent av arbeidskraften på de undersøkte gårdsbrukene og i gjennomsnitt om lag 20 prosent.

Sammenheng mellom selskapets virksomhet og normbruddene

Etikkrådet legger til grunn at barnarbeidet formelt sett ikke skjer hos Zuari, i den forstand at Zuari ikke har ansatt barn. Forbindelsen mellom selskapet og barnarbeidet er via avtalene som er inngått av selskapet med de lokale dyrkerne. Selskapet inngår, eventuelt gjennom mellommenn, avtaler med lokale dyrkere om produksjon av frø. Selskapet stiller innsatsfaktorer som såfrø og plantevernmidler til rådighet og inspiserer produksjonen. Etikkrådet legger derfor til grunn at det er en klar sammenheng mellom selskapets virksomhet og barnarbeidet ved produksjonen for selskapet.

Vurdering av informasjon fra selskapet

Selskapet fremholder at det ikke har direkte kontroll over virksomheten ved det enkelte gårdsbruk hvor dyrkingen foregår. Samtidig sier selskapet at det faktisk gjennomfører regelmessige inspeksjoner for å påse at produksjonen foregår i tråd med de inngåtte avtaler, herunder at barnarbeid ikke skal benyttes.

Etikkrådet vet ikke hvordan disse inspeksjonene foregår (for eksempel hvor ofte de gjøres og om de er varslet på forhånd) eller hvor effektive de er, men kan bare konstatere at det til tross for selskapets kontrollrutiner foregår omfattende barnarbeid ved produksjonen for selskapet.

Hos selskaper som har lyktes med å redusere bruken av barnarbeid, har det vært satt i verk konkrete programmer for å oppnå forbedringene. De viktigste tiltakene har vært å innføre økonomiske incentiver hvor bruk av barnarbeid straffes, og dyrkere belønnes for ikke å bruke barnarbeid. Parallelt med dette har det vært innført kontrollsystemer med uvarslet inspeksjon.

At et selskap har en *policy* eller en *code of conduct* er ikke i seg selv tilstrekkelig for å oppnå reduksjon i bruken av barnearbeid. Det er heller ikke tilstrekkelig at selskapet har etablert kontrollmekanismer hvis disse likevel ikke er egnet til å avdekke barnearbeid. Så lenge selskapet ikke innfører mer egnede, konkrete tiltak for å avbøte problemet, er det sannsynlig at barnearbeid vil bli benyttet i produksjonen for Zuari også i fremtiden.

Vurdering av fremtidig risiko

Det synes ikke å ha vært noen vesentlig nedgang i bruken av barnearbeid ved produksjon for selskapet fra 2011 til 2012. Resultatene er ikke direkte sammenlignbare ettersom arbeidsforholdene ved dyrking av ulike frøslag er undersøkt. I den grad det kan sies å ha vært en viss nedgang i omfanget av barnearbeid (ved sammenligning av tall fra bomullsfrøproduksjonen), skyldes dette trolig andre faktorer som dårligere avling snarere enn tiltak som selskapet har satt i verk. Etikkrådet har derfor ingen grunn til å anta at det er en nedadgående trend når det gjelder bruken av barnearbeid ved produksjon for selskapet.

Etikkrådet anser på bakgrunn av det overstående at det foreligger en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til systematisk bruk av de verste former for barnearbeid og at dette også vil fortsette i fremtiden.

7 Tilråding

Etikkrådet anbefaler at Zuari Agro Chemicals Ltd. utelukkes fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til grove og systematiske krenkelser av menneskerettighetene.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Zuari Agro Chemicals Ltd. ISIN: INE840M01016.
- 2 I 2011 var Zuari Seeds Ltd. et heleid datterselskap av Zuari Industries Ltd. Etter omorganisering i 2012 er Zuari Seeds Ltd. nå et heleid datterselskap av Zuari Agro Chemicals Ltd.
- 3 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>.
- 4 FNs konvensjon om barns rettigheter, art 32: «*States Parties recognize the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development.*», <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
- 5 ILO-konvensjon 182: «*For the purposes of this Convention, the term «the worst forms of child labour» comprises: (a) all forms of slavery or practices similar to slavery, such as the sale and trafficking of children, debt bondage and serfdom and forced or compulsory labour, including forced or compulsory recruitment of children for use in armed conflict; [...] (d) work which, by its nature or the circumstances in which it is carried out, is likely to harm the health, safety or morals of children.*» <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/com-chic.htm>.
- 6 Dette er nærmere omtalt i Etikkrådets tilråkning om utelukkelse av Wal-Mart Stores Inc. punkt 3.2, 15. november 2005, og tilråkning om utelukkelse av Monsanto Co., punkt 5.1, 20. november 2006.
- 7 Undersøkelsene ble foretatt av Dr. Davuluri Venkateswarlu, Glocal Research and Consultancy Services, Hyderabad, India.
- 8 Dr. Venkateswarlu (2010) «Seeds of Child Labour- Signs of Hope. Child and adult labour in Cotton Seed Production in India», ICN m.fl.: <http://www.indianet.nl/pdf/signsofhope.pdf>.
- 9 Dr. Venkateswarlu (2010) «*Growing up in the Danger Fields: Child and Adult Labor in Vegetable Seed Production in India*», ICN, ILRF m.fl.: <http://www.indianet.nl/pdf/dangerfields.pdf>.
- 10 UNICEF: «*It is estimated that hundreds of thousands of children, mainly girls, work in India's cotton industry alone. The vast majority of these child workers do not attend school. In many cases, children are employed because they are paid much less than adults – about \$1 per day – and work longer hours. Moreover, they can't easily complain. Cotton production is painstaking work that requires long hours of cleaning, seeding and hauling water to fields, then standing and individually cross-pollinating each flower by hand before finally plucking every bloom. Often, child workers suffer respiratory and other health problems caused by exposure to pesticides, extreme heat and physical stress. Some are also beaten or sexually abused by employers. Since 2006, UNICEF and the IKEA Social Initiative have partnered to tackle child labour in India by building public awareness about existing laws that forbid it. The country's child labour law prohibits the hiring of children younger than 14, but enforcement has been difficult since few children understand their rights.*», http://www.unicef.org/education/india_55444.html.
- 11 Norges Bank Investment Management (NBIM) forvalter Statens pensjonsfond utland.
- 12 NBIM: Children's Rights – a concern for investors, <http://www.nbim.no/no/media-og-publikasjoner/temaartikler/2009/investor-expectations-on-childrens-rights/>.
- 13 Selskapets hjemmeside: <http://zuari.in/>.
- 14 350 hektar tilsvarer 3500 mål eller 3,5 kvadratkilometer.
- 15 Gjennomsnittlig størrelse på de undersøkte gårdsbruk var 0,2 hektar, altså 2 mål.
- 16 Tilråkning og korrespondanse vedrørende Etikkrådets tilråkning om utelukkelse av selskapet *Monsanto Co*, november 2006: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/menskeret-tigheter/tilradning-20-november-2006-om-utelukkel.html?id=526099>.
- 17 Slik trafikk av barn er gjerne organisert gjennom et nettverk av agenter som betaler forskudd av barnas lønn til foreldrene mot en 10 prosents andel. Mekanismene for dette er beskrevet i «*Wages of Adolescence: Annual Exodus of Tribal Adolescents from Southern Rajasthan to Bt Cotton Seed Plots of Northern Gujarat*», Katiyar Sundir (2006).
- 18 Brev fra Etikkrådet til Zuari Industries Ltd, 28. juni 2012.
- 19 Brev fra Zuari Global Ltd. (tidl. Zuari Industries Ltd.) til Etikkrådet, 4. juli 2012.
- 20 Brev fra Etikkrådet til Zuari Agro Chemicals Ltd., 1. mars 2013.
- 21 Brev fra Zuari Agro Chemicals Ltd. til Etikkrådet, 19. mars 2013.
- 22 Estimater fremkommer ved å legge til grunn funnene av antall barn som arbeider per arealenhet ved dyrking av ulike frøsorter i de ulike delstater, multiplisert med produksjonsarealene for de respektive frøsorter per delstat.

Til Finansdepartementet

25. april 2013

Tilråding om å oppheve utelukkelsen av selskapene Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

1 Bakgrunn

Etikkrådet anbefalte i november 2009 å utelukke det israelske selskapet Africa Israel Investments Ltd. (AFI) og dets børsnoterte datterselskap Danya Cebus Ltd. fra SPU.¹ Bakgrunnen var at selskapene var involvert i bygging av israelske bosettinger på Vestbredden.

Finansdepartementet fulgte Etikkrådets anbefaling og besluttet i august 2010 å utelukke selskapene.

2 Informasjon fra selskapet

Etikkrådet vurderer rutinemessig om grunnlaget for utelukkelse av selskaper fortsatt er til stede.

I møte med AFI i april 2013 og i påfølgende korrespondanse opplyser selskapet nå til Etikkrådet at verken AFI eller noen av dets datterselskaper lenger driver med bygging av bosettinger på Vestbredden, og at det ikke foreligger noen planer om slik virksomhet i fremtiden:

«Africa Israel Investments Ltd. and its subsidiaries have no current construction projects concerning Israeli settlements in the West Bank, and at the present have no plans for such activities in the future.»²

3 Etikkrådets vurdering

SPUs etiske retningslinjer hjemler at Etikkrådet gir tilråding om å utelukke selskaper fra fondets investeringsmuligheter på grunn av handlinger som innebærer en uakseptabel risiko for selskapets medvirkning til krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner.³ Det er bred enighet om at Israels bygging av bosettinger på Vestbredden er ulovlig, og Etikkrådet har derfor anbefalt utelukkelse av selskaper som bygger israelske bosettinger på Vestbredden. Etikkrådet anser fortsatt at slik virksomhet kan være grunnlag for utelukkelse av selskaper fra SPU.

Utelukkelsesmekanismen er ikke ment for å straffe selskaper for tidligere handlinger, men for å hindre investering i selskaper som selv er ansvarlig for eller medvirker til pågående eller mulige fremtidige normbrudd.

Tilrådnings om utelukkelse av AFI og Danya Cebus var knyttet til pågående byggevirkosomhet på Vestbredden. Etikkrådet la også vekt på manglende svar fra selskapet på Etikkrådets forespørsel om mulig, fremtidig byggevirkosomhet i området.

Ettersom selskapet nå opplyser at denne byggevirkosomheten er avsluttet, at det ikke foreligger noen planer om slik virkosomhet i fremtiden og ettersom det heller ikke er noen indikasjoner fra andre kilder på at selskapet er involvert i slik virkosomhet, anser Etikkrådet at grunnlaget for fortsatt utelukkelse ikke lenger er til stede.

4 Tilrådnings

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland tilråder å oppheve utelukkelsen av selskapene Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd..

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Tilrådnings om utelukkelse av Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/tilradninger-om-alvorlige-krenkelses-av-/tilradning-16-november-2009-om-utelukkel.html?id=612813>. AFI eier i dag 82 prosent av aksjene i Danya Cebus Ltd.
- 2 Møte 10. april 2013 i Yehud, Israel, og e-post fra AFI til Etikkrådet, 19. april 2013.
- 3 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

01. november 2013

Tilråding om utelukkelse av selskapene Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke de israelske selskapene Africa Israel Investments Ltd. (AI) og Danya Cebus Ltd. (DC) fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapene gjennom sin byggevirkosomhet i Øst-Jerusalem medvirker til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner.

2 Innledning

Etikkrådet besluttet i september 2013 på nytt å vurdere fondets investering i AI¹ og DC opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU's investeringsunivers (de etiske retningslinjene).² Bakgrunnen var at det forelå informasjon om at DC bygger bosettinger i Øst-Jerusalem. Denne byggevirkosomheten må anses som ulovlig.

DC er et børsnotert datterselskap av AI som eier 82 prosent av DC.

Selskapene var etter tilråding fra Etikkrådet utelukket fra SPU fra august 2010 til august 2013. Grunnlaget for utelukkelsen var at selskapene bygget bosettinger på Vestbredden.

Ved Etikkrådets kontakt med selskapet våren 2013 gjorde AI det klart at verken selskapet eller noen av dens datterselskaper var involvert i eller hadde planer om bygging av bosettinger på Vestbredden. Etikkrådet la dette til grunn og anbefalte i april d.å. at selskapene ikke lenger skulle utelukkes fra SPU.³ Etter dette har Etikkrådet fått informasjon om at DC bygger bosettinger i Øst-Jerusalem.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at AI eller DC medvirker til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd bokstav b. Bakgrunnen er DCs bygging av det såkalte «C-Jerusalem-prosjektet» i bydelen Gilo i Øst-Jerusalem.

2.2 KILDER

Informasjonen om DCs bygging av bosettinger i Øst-Jerusalem ble kjent for Etikkrådet etter at tilrådingen om å oppheve utelukkelsen av selskapene var offentliggjort.

AI har bekreftet overfor Etikkrådet at DC er hovedentreprenør for C-Jerusalem-prosjektet.

3 Bakgrunn

3.1 TIDLIGERE SAKER

Etikkrådet har to ganger tidligere avgitt tilrådninger om utelukkelse av selskaper som bygger bosettinger på Vestbredden og i Øst-Jerusalem.⁴ Tilrådingen om utelukkelse av selskapet Shikun & Binui Ltd. i 2011 ble gitt på grunnlag av selskapets bygging av bosettinger i Øst-Jerusalem. Etikkrådets vurdering av AIs byggevirkosomhet i Øst-Jerusalem er sammenfallende med vurderingen som ble lagt til grunn i tilrådingen fra 2011.

3.2 LOVMESSIGHETEN AV ISRAELSKE BOSETTINGER I ØST-JERUSALEM

IV Genève-konvensjon har som formål å beskytte sivile under krig og okkupasjon. Konvensjonen fastsetter hvilke plikter og rettigheter en okkuperende stat har på et okkupert territorium. Israel tiltrådte konvensjonen uten reservasjoner i 1951.

I konvensjonens artikkel 49 heter det: «[...] *Okkupasjonsmakten kan ikke deportere eller flytte deler av sin egen sivilbefolkning til det området som det okkuperer.*»

I forbindelse med Israels lansering av planene om bygging av ytterligere bosettinger i Øst-Jerusalem, som denne tilrådingen omhandler, uttalte FNs Generalsekretær i 2011: «*The Secretary-General is deeply disappointed by the recent approval by the Government of Israel to build more than 900 housing units in East Jerusalem. He reiterates that settlement activity in the West Bank, including East Jerusalem, is contrary to international law, and he is concerned by provocative actions on the ground.*»⁵

Folkerettsdomstolen i Haag (ICJ)⁶, FNs Sikkerhetsråd⁷ og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)⁸ har fastslått at Israels bygging av bosettinger på Vestbredden og i Øst-Jerusalem er i strid med IV Genève-konvensjon.

3.3 ØST-JERUSALEMS STATUS

Israel hevder at Øst-Jerusalem har en annen status enn Vestbredden for øvrig. Israel besluttet i 1980 å annektere Øst-Jerusalem ved å vedta «*Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel*». FNs Sikkerhetsråd vedtok i 1980 resolusjon 478, som fastslår bl.a. at Israels anneksjon av Øst-Jerusalem er ulovlig og ikke endrer områdets status som okkupert.¹⁰

4 Informasjon fra selskapene

Etikkrådet har skrevet til AI med spørsmål om det eller dets datterselskaper er involvert i byggeprosjekter i Øst-Jerusalem.¹¹

I en e-post fra AI (10. september d.å.) bekrefter selskapet at DC er hovedentreprenør («*general contractor*») for byggeprosjektet «C-Jerusalem» i Øst-Jerusalem. Selskapet påpeker videre at det anser Øst-Jerusalem som en del av Israel, og at dets byggevirk-somhet der ikke kan sidestilles med bygging av bosettinger på Vestbredden for øvrig.

Etikkrådet sendte et utkast til denne tilrådingen til AI 2. oktober 2013 og inviterte selskapet til å komme med eventuelle merknader. AI besvarte ikke denne henvendelsen.

5 Etikkrådets vurdering

Fondets investeringer i selskaper som kan sies å medvirke til brudd på IV Genève-konvensjon, vil kunne rammes av SPU etiske retningslinjers § 2, tredje ledd bokstav b.

Det er bred internasjonal enighet om at Israels bygging av bosettinger på Vestbredden og i Øst-Jerusalem er ulovlig, og det er ingen holdepunkter for at bosettinger i Øst-Jerusalem og på Vestbredden for øvrig har ulik folkerettslig stilling. DCs bygging av C-Jerusalem-prosjektet må derfor sidestilles med bygging av israelske bosettinger på resten av Vestbredden. Etikkrådet legger til grunn at selskaper som bygger slike boset-tinger, bør utelukkes fra SPU.

AI har en kontrollerende eierandel i DC. AI bør dermed utelukkes som følge av DCs byggevirk-somhet i Øst-Jerusalem.

6 Tilråding

Etikkrådet tilråder å utelukke selskapene Africa Israel Investments Ltd. (AI) og Danya Cebus Ltd. (DC) fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapene medvirker til alvorlige krenkelser av individers ret-tigheter i krig eller konfliktsituasjoner.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Selskapets ISIN: IL0006110121.
- 2 <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 3 Tilrådning om opphevelse av utelukkelse av Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd., 25. april 2013 (offentliggjort 21. august 2013).
- 4 Etikkrådet: Tilrådning 16. november 2009 om utelukkelse av selskapene Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd.: http://www.regjeringen.no/pages/13898012/Africa_Israel.pdf. og Etikkrådet: Tilrådning 21. desember 2011 om utelukkelse av selskapet Shikun & Binui Ltd.: http://www.regjeringen.no/pages/37921745/Tilr_Shikun_Binui_publ.pdf.
- 5 Uttalelse 6. august 2011 fra FNs Generalsekretær: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/c4bb7721a06a99dc852578e6004a5728?OpenDocument>.
- 6 I sin rådgivende uttalelse fra 2004 vedrørende lovmessigheten av Israels separasjonsbarriere mot Vestbredden vurderte ICJ også lovmessigheten av bosettingene (pkt. 120): «*The Court concludes that the Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory (including East Jerusalem) have been established in breach of international law.*» *ICJ la her til grunn at Israels etablering av bosettinger på Vestbredden og i Øst-Jerusalem er i lovstridig.* <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>.
- 7 Sikkerhetsrådsresolusjon 465, som ble enstemmig vedtatt 1. mars 1980, slår blant annet fast at Israels politikk og praksis med å bygge bosettinger på okkupert område, inkludert Øst-Jerusalem, er uten lovhemmel og utgjør et graverende brudd («*constitute a flagrant violation*») på IV Genève-konvensjon. <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/5AA254A1C8F8B1CB852560E50075D7D5>.
- 8 ICRC har ved flere anledninger kommet med uttalelser om lovligheten av de israelske bosettingene på Vestbredden. I en uttalelse fra 2001 heter det blant annet at ICRC gjentatte ganger har påpekt at de israelske bosettingene er etablert i strid med internasjonal humanitær rett. ICRC fremhever at den israelske staten i forbindelse med bosettingene har innført lover og administrative forordninger som på enkelte områder strider mot IV Genève-konvensjon. http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JRGW?OpenDocument&View=defaultBody&style=cus_to_print.
- 9 Israels utenriksdepartement: «*Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel 1) Jerusalem, complete and united, is the capital of Israel.* [...]», http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1980_1989/Basic%20Law-%20Jerusalem-%20Capital%20of%20Israel.
- 10 «*The Security Council [...] Affirms that the enactment of the «basic law» by Israel constitutes a violation of international law and does not affect the continued application of the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of 12 August 1949, in the Palestinian and other Arab territories occupied since June 1967, including Jerusalem; [...] Determines that all legislative and administrative measures and actions taken by Israel, the occupying Power, which have altered or purport to alter the character and status of the Holy City of Jerusalem, and in particular the recent «basic law» on Jerusalem, are null and void and must be rescinded forthwith*», <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/DDE590C6FF232007852560DF0065FDDB>.
- 11 Brev fra Etikkrådet til Africa Israel Investments Ltd., 4. september 2013.

Til Finansdepartementet

2. mai 2013

Tilråding om utelukkelse av Alliant Techsystems Inc. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

1 Innledning

Etikkrådet tilrår at selskapet Alliant Techsystems Inc. (ATK) ikke lenger utelukkes fra SPU på grunnlag av klasevåpenproduksjon.

Ettersom selskapet produserer sentrale komponenter til kjernevåpen, tilrår Etikkrådet at selskapet likevel forblir utelukket fra SPU.

2 Bakgrunn

Av SPUs etiske retningslinjer fremgår det at fondets midler ikke skal være investert i selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper.¹ Blant de våpen som faller innenfor denne kategorien, er klasevåpen og kjernevåpen.

16. juni 2005 avga Etikkrådet tilråding om utelukkelse av det amerikanske selskapet ATK fra SPUs investeringsmuligheter fordi selskapet produserte klasevåpen.² Finansdepartementet besluttet å utelukke selskapet i august 2005, og selskapet har siden vært utelukket fra SPU.

Etikkrådet skal rutinemessig vurdere om grunnlaget for utelukkelse av selskaper fortsatt er til stede.³ Etikkrådet har i den forbindelse innhentet følgende informasjon om selskapets produksjon av klase- og kjernevåpen.

ATKs klasevåpenproduksjon

Selskapet ble i 2005 tilrådet utelukket på grunnlag av produksjon av klasevåpenet CBU 87/B, som inneholdt 202 sprenglegemer «*sub-munition*» av typen BLU-97. I tillegg har selskapet inntil nylig på sine egne hjemmesider omtalt sin produksjon av sub-munition benevnt BLU-108.

Selskapet omtaler ikke lenger disse klasevåpnene på sine hjemmesider, og har opplyst at det ikke lenger produserer noen former for klasevåpen.⁴

ATKs produksjon av sentrale komponenter til kjernevåpen

På sine egne hjemmesider opplyser selskapet at det er ansvarlig for oppgraderingen av rakettmotorene til det interkontinentale ballistiske missilet Minuteman III.⁵ Videre opplyser selskapet at det produserer rakettmotorene til kjernevåpenmissilet Trident II (D5), beregnet på utskytning fra undervannsbåter.⁶

3 Informasjon fra selskapet

Etikkrådet har skrevet til selskapet og spurt om det fortsatt produserer klasevåpen, og om det eventuelt produserer sentrale komponenter til kjernevåpen.⁷ Selskapet har ikke besvart Etikkrådets henvendelse.

4 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet anser det som sannsynlig at selskapet har sluttet å produsere klasevåpen. Grunnlaget for å utelukke selskapet på bakgrunn av klasevåpenproduksjon er derfor ikke lenger til stede.

Etikkrådet har tidligere lagt til grunn at produksjon og oppgraderinger av missiler som ikke har annen funksjon enn å føre kjernevåpen, må anses som produksjon av sentrale komponenter til kjernevåpen, og dermed danner grunnlag for utelukkelse fra SPU. ATK oppgir på sine egne hjemmesider at det driver slik virksomhet. Etikkrådet mener derfor at selskapet fortsatt bør være utelukket fra SPU.

5 Tilrådning

Etikkrådet tilrår å oppheve utelukkelsen av Alliant Techsystems Inc. på grunnlag av klasevåpenproduksjon.

Etikkrådet tilrår imidlertid at selskapet forblir utelukket fra SPUs investeringsmuligheter på grunnlag av dets produksjon av sentrale komponenter til kjernevåpen.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers, §2: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 2 Tilråding fra Petroleumsfondets etiske råd, 16. juni 2005: [http://www.regjeringen.no/pages/1661742/Tilråding%20klasevåpen%2015%20juni%202005.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/1661742/Tilraiding%20klasevaopen%2015%20juni%202005.pdf).
- 3 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers, §5, femte ledd: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 4 Brev fra Alliant Techsystems Inc. til Etikkrådets konsulent GES Investment Services.
- 5 «*Minuteman III is a silo-based intercontinental ballistic missile with three solid-propellant stages and a fourth-stage liquid-propulsion engine. It has been the prime nuclear deterrent for the United States for the last four decades, and plans are in place for it to continue in this role through 2020. The Minuteman III continues to undergo a major refurbishment under the U.S. Air Force's Prime Integration Contract led by Northrop Grumman Mission Systems. ATK is responsible for refurbishing all three solid-propellant stages of the missile.*» <http://www.atk.com/products-services/minuteman-iii/>.
- 6 «*ATK manufactures solid-propulsion boost motor systems for all three stages of the Trident II missile, also known as the Trident D5, under a contract from prime contractor Lockheed Martin Space Systems Co. ATK has a long history of producing solid-propulsion systems for submarine-launched missiles, beginning with the Polaris missile in the 1950s. The Trident II is a three-stage, solid-propellant, inertial-guided missile system that is the primary strategic weapons program in the U.S. Navy's Fleet Ballistic Missile system.*», Selskapets årsrapport 2012: http://www.atk.com/wp-content/uploads/2012/09/annualreport_ATK_2012.pdf<http://www.atk.com/products-services/trident-ii/>.
- 7 Brev fra Etikkrådet til ATK, 11. mars 2013.

Til Finansdepartementet

13. juni 2013

Tilråding vedrørende utelukkelsen av Lockheed Martin Corp. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland.

1 Innledning

Etikkrådet tilråder at selskapet Lockheed Martin Corporation (Lockheed Martin) ikke lenger utelukkes fra SPU på grunnlag av klasevåpenproduksjon.

Ettersom selskapet produserer sentrale komponenter til kjernevåpen, tilråder Etikkrådet at selskapet likevel forblir utelukket fra SPU.

2 Bakgrunn

Av SPUs etiske retningslinjer fremgår det at fondets midler ikke skal være investert i selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper.¹ Blant de våpen som faller innenfor denne kategorien, er klasevåpen og kjernevåpen.

16. juni 2005 avga Etikkrådet tilråding om utelukkelse av det amerikanske selskapet Lockheed Martin fra SPUs investeringsmuligheter fordi selskapet produserte klasevåpen.² Finansdepartementet besluttet å utelukke selskapet i august 2005, og selskapet har siden vært utelukket fra SPU.

Etikkrådet skal rutinemessig vurdere om grunnlaget for utelukkelse av selskaper fortsatt er til stede.³ Etikkrådet har i den forbindelse innhentet følgende informasjon om selskapets produksjon av klase- og kjernevåpen:

Lockheed Martins klasevåpenproduksjon

Lockheed Martin ble i 2005 tilrådet utelukket på grunnlag av produksjon av ulike varianter av missilet MLRS M-26S. Dette er et bakke-til-bakke missil som skytes ut med feltartillerisystemet MLRS. M-26S førte M77 DPICM klaseammunisjon. Produksjonen av dette våpensystemet var planlagt avsluttet i 2013.

Selskapet opplyser til Etikkrådet at produksjonen av dette våpensystemet nå er avsluttet, at selskapet ikke vil inngå noen nye avtaler om produksjon av dette systemet, og at selskapet heller ikke produserer noen andre former for klasevåpen.⁴

Lockheed Martins produksjon av sentrale komponenter til kjernevåpen
Det statlige britiske selskapet Atomic Weapons Establishment (AWE) har ansvaret for utvikling, produksjon og vedlikehold av Storbritannias kjernevåpenstridshoder. AWE er eid av det britiske forsvarsdepartementet, men den fysiske virksomheten drives av joint venture-selskapet AWE Management Ltd. (AWE ML), hvor Lockheed Martin eier en tredel.⁵ De øvrige partnerne i AWE ML er selskapene Serco Group Plc. og Jacobs Engineering Group Inc.,⁶ som tidligere har blitt utelukket fra SPU på grunnlag av sin deltagelse i AWE ML.^{7 8}

3 Informasjon fra selskapet

Etikkrådet har skrevet til Lockheed Martin og spurt om det fortsatt produserer klasevåpen, og om det eventuelt produserer sentrale komponenter til kjernevåpen. Selskapet har, som omtalt over, besvart henvendelsen når det gjelder klasevåpenproduksjon. Etikkrådets spørsmål til selskapet vedrørende kjernevåpenproduksjon er ikke besvart. Informasjonen om Lockheed Martins eierskap og rolle i AWE ML kommer fra det statlige britiske selskapet AWE.

4 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet anser det som klart at selskapet har sluttet å produsere klasevåpen. Grunnlaget for å utelukke selskapet på grunn av klasevåpenproduksjon er derfor ikke lenger til stede.

Virksomheten til AWE ML er utvikling, produksjon, testing og vedlikehold av kjernevåpenstridshoder, og omfattes av kjernevåpenkriteriet i SPUs etiske retningslinjer. I 2007 og 2012 ble selskapene Serco Group Plc. Jacobs Engineering Group Inc. utelukket fra SPU på grunnlag av sin deltagelse (med samme eierandel som Lockheed Martin har) i AWE ML.

5 Tilrådning

Etikkrådet tilråder å oppheve utelukkelsen av Lockheed Martin Corporation på grunnlag av klasevåpenproduksjon.

Etikkrådet tilråder imidlertid at selskapet forblir utelukket fra SPUs investeringsmuligheter på grunnlag av dets produksjon av sentrale komponenter til kjernevåpen.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers, §2: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 2 Tilrådning fra Petroleumsfondets etiske råd, 16. juni 2005: <http://www.regjeringen.no/pages/1661742/Tilradning%20klasevapen%2015%20juni%202005.pdf>.
- 3 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers, §5, femte ledd: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.
- 4 E-post fra Lockheed Martin Corporation til Etikkrådet, 6. mai 2013.
- 5 AWEs hjemmeside: «*Our work at AWE covers the entire life cycle of nuclear warheads; from initial concept, assessment and design, through to component manufacture and assembly, in-service support, and finally decommissioning and disposal.*» http://www.awe.co.uk/aboutus/what_we_do_27815.html.
- 6 AWEs hjemmeside: «*AWE is contracted to the Ministry of Defence (MOD) through a government-owned / contractor operated (GOCO) arrangement. While our sites and facilities remain in government ownership, their management, day-to-day operations and the maintenance of Britain's nuclear stockpile is contracted to a private company: AWE Management Limited (AWE ML). AWE ML is a consortium comprising three equal partners: Serco Group plc, the Lockheed Martin Corporation and Jacobs Engineering Group. Following competition, a contract was awarded to AWE ML covering an initial period of 10 years from April 2000. In 2003, the contract was extended to a 25-year term following a detailed evaluation of AWE ML's long-term partnering proposals. The contract is priced in five-yearly periods. The next contract period takes effect from 3 April 2013.*», http://www.awe.co.uk/aboutus/the_company_eb1b2.html.
- 7 Tilrådning 15. november 2007 om utelukkelse av selskapet Serco Group Plc.: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/kjernevapen/tilradning-15-november-2007-om-uttrekk-a.html?id=496179>.
- 8 Tilrådning 31. august 2012 om utelukkelse av selskapene The Babcock & Wilcox Co. og Jacobs Engineering Group Inc.: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/kjernevapen/tilradning-15-november-2007-om-uttrekk-a.html?id=496179>.

Til Finansdepartementet

13. september 2013

Tilråkning om utelukkelse av Sesa Sterlite fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

1 Innledning

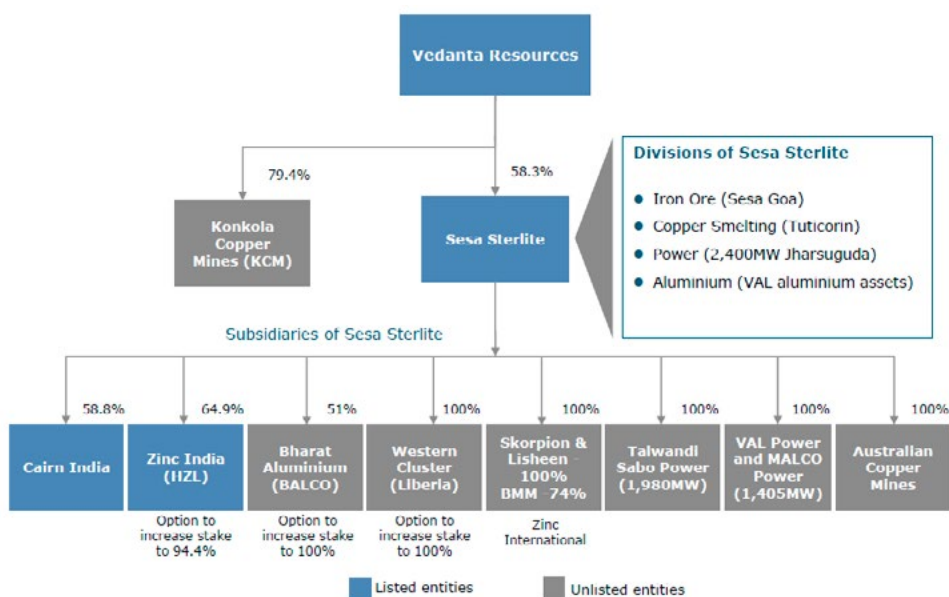
Den 15. mai 2007 avga Etikkrådet tilråkning om utelukkelse av Vedanta Resources Ltd, (Vedanta) samt de børsnoterte datterselskapene Sterlite Industries Ltd. (Sterlite) og Madras Aluminium Company Ltd.(Malco) fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av uakseptabel risiko for medvirkning til nåværende og fremtidig alvorlig miljøskade og systematiske brudd på menneskerettigheter.

Finansdepartementet besluttet å følge Etikkrådets anbefaling og offentliggjorde utelukkelsen av selskapene den 6. november 2007.

Etter at tilråkningen ble avgitt har Vedanta kjøpt seg inn i tre børsnoterte selskaper: Sesa Goa Ltd. (jernmalm og produksjon av råjern), Hindustan Zinc (Zinc-India) og Cairn India (olje og gass). Malco ble tatt av børsen i India i 2009. Vedanta eide da 95 prosent av aksjene i Malco.

I februar 2012 varslet Vedanta at selskapet arbeidet med en omstrukturering av selskapet som blant annet ville innebære at Sterlite Industries ville bli fusjonert med Sesa Goa, Vedanta Aluminum (VAL) og Malco slik at et nytt selskap, Sesa Sterlite, ville bli etablert. Den 17. august 2013 ble det offentliggjort at fusjonen var gjennomført.¹

I den nye strukturen har Vedanta en kontrollerende eierandel på 58,3 prosent i Sesa Sterlite. Malco, Sesa Goa og VAL inngår som divisjoner i Sesa Sterlite. Cairn India og Zinc India er børsnoterte datterselskaper, der Sesa Sterlite har en eierandel på henholdsvis 58,8 og 64,9 prosent. Sesa Sterlite har også andre datterselskaper, men disse er ikke børsnotert (se Figur 1).²



Figur 1: Organisasjonsstrukturen i Vedanta og datterselskapet Sesa Sterlite³

2 Etikkrådets vurdering

Rådet har jevnlig oppdatert sin vurdering av Vedanta, og etter rådets oppfatning er grunnlaget for tilrådningsen som ble avgitt i 2007, fortsatt til stede. Fusjonen av datterselskapene skal ifølge Vedanta bidra til en mer hensiktsmessig og effektiv organisasjonsstruktur. Den endrer ikke selskapenes virksomhet. Det følger av omstruktureringen at de tidligere utelukkede selskapene Sterlite Industries og Malco inkluderes i det nye selskapet Sesa Sterlite, der Vedanta får en kontrollerende eierandel. Både Vedanta og Sesa Sterlite bør derfor være utelukket fra SPUs investeringsunivers.

3 Tilrådnings

Etikkrådet tilråder å utelukke selskapet Sesa Sterlite fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet er ansvarlig for alvorlig miljøskade og systematiske brudd på menneskerettigheter.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- ¹ Bloomberg: *All share merger of Sesa Goa and Sterlite Industries becomes effective*, <http://www.bloomberg.com/article/2013-08-17/adFljbyViF8.html>
- ² SEC-filings: *Form 6-K Sterlite Industries, 31 May 2012 and Form 20-F Sterlite Industries 30 July 2013*.
- ³ Sterlite Industries Corporate Presentation – Feb 2013, http://www.sterlite-industries.com/investor_relations/PDFs/Sterlite-Corporate-Presentation-Final.pdf.

Til Finansdepartementet

2. mai 2011

Tilråkning om utelukkelse av Daewoo International Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd., GAIL India Ltd., Korea Gas Corporation fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Innledning	219
2 Kilder	220
3 Om rørledningen og menneskerettighetsbrudd	221
3.1 Selskapene som bygger rørledningen.	221
3.2 Fellesforetakets rettigheter og forpliktelser og MOGEs rolle.	221
3.3 Byggingen av rørledningen.	222
3.4 Menneskerettighetsbrudd.	223
4 Selskapenes posisjon og kommunikasjon med Etikkrådet	224
4.1 Selskapenes kommunikasjon med rådet.	224
4.2 Selskapenes posisjon	225
5 Etikkrådets vurdering	227
6 Tilråkning	228

1 Innledning

Etikkrådet besluttet på sitt møte den 16. juni 2006 å undersøke om investeringene i de koreanske selskapene Daewoo International og Korea Gas Corporation (KOGAS) og i de indiske selskapene Oil and Natural Gas Corporation of India (ONGC) og Gas Authority of India Ltd. (GAIL) kunne være i strid med de etiske retningslinjene for Statens Pensjonsfond – Utland. Selskapene var allerede involvert i utvinningen av olje- og gass på Shwe-feltet utenfor Burma, og det var antatt at disse selskapene også ville delta i den planlagte rørledningen som skulle frakte gass fra Shwe-feltet over land til India. På den tiden var India antatt å være den mest sannsynlige kjøperen av gassen. Rådet la til grunn at bygging av rørledninger over land i Burma ville føre til grove brudd på menneskerettighetene.

Per 31. desember 2010 hadde Statens Pensjonsfond Utlands aksjer tilsvarende en markedsverdi i de respektive selskapene som følger: Daewoo International 7,7 millioner kr, KOGAS 5,5 millioner kr, ONGC 263 millioner kr og GAIL 500,2 millioner kr.

Utgangspunktet for denne tilrådingen er at Daewoo, ONGC, GAIL og KOGAS i 2010 kjøpte seg inn i det Hong Kong-baserte joint venture selskapet som er ansvarlig for bygging og drift av rørledningen som skal frakte gass fra Shwe-feltet utenfor vestkysten av Burma til Kina.¹ Rørledningsselskapet er et fellesforetak, ledet og kontrollert av et kinesisk statselskap, China National Petroleum Corporation (CNPC) som er hovedaksjonær, og der Daewoo, ONGC, GAIL og KOGAS har minoritetsandeler med andeler fra 25,04 prosent til 4,1735 prosent. Rørledningstraséens lengde i Burma er ca. 800 km, og den går tvers gjennom landet fra byen Kyauk Phyu på vestkysten av Burma til Yunnan-provinsen i Kina.

Helt siden Etikkrådet i november 2005 avga tilråding vedrørende det franske selskapet Totals aktivitet i Burma, har rådet fulgt nøye med på selskaper med virksomhet i landet. Total var operatør i et internasjonalt joint venture som var ansvarlig for byggingen av den såkalte Yadana-gassrørledningen i 1995-98. Under klargjøringen av traséen og byggingen av rørledningen begikk militære styrker omfattende og grove overgrep mot sivilbefolkningen i form av tvangsflytting, tvangsarbeid, vold, tortur og summariske henrettelser. Rådet mener at prosjektet som omtales i denne tilrådingen, har flere likhetstrekk med Yadana-prosjektet både når det gjelder type prosjekt, bruken av militære styrker og risikoen for menneskerettighetsbrudd.

I oktober 2007 ba Finansdepartementet Etikkrådet om en redegjørelse for rådets utredninger av selskaper med virksomhet i Burma. I sitt svar til departementet skrev rådet at *«dersom selskaper i fondet inngår avtaler om bygging av slike rørledninger, vil Etikkrådet kunne tilråde utelukkelse av disse selskapene allerede fra avtaletidspunktet. Fordi slike byggeprosjekter etter alt å dømme vil innebære en uakseptabel risiko for fremtidig medvirkning til brudd på menneskerettigheter, anses det ikke nødvendig å vente til bruddene er i ferd med å skje.»*

Byggingen av gassrørledningen er nylig startet opp på vestkysten av Burma. Den skal legges parallelt med og i samme trasé som en oljeledning som CNPC har ansvaret for å bygge. Begge rørledningene skal krysse områder befolket av etniske minoriteter, og områder hvor det tidligere er rapportert om omfattende bruk av tvangsarbeid og andre grove overgrep mot sivilbefolkningen. Det er rapportert om en økende militarisering langs

rørledningstraséen, og om at landområder er blitt konfiskert i de områdene der byggingen er startet opp.

Selskapene kjenner ikke til at det er begått menneskerettighetsbrudd så langt i prosjektet. De understreker at de er opptatt av å forhindre menneskerettighetsbrudd, og at dette er en problemstilling som gjentatte ganger er formidlet til CNPC og burmesiske myndigheter. De opplyser også at menneskerettighetsspørsmål diskuteres jevnlig i fellesforetaket.

Noen av selskapene fremholder at de som minoritetsaksjonærer har liten innflytelse over beslutninger om planleggingen og byggingen av rørledningen, som styres av CNPC. I denne saken finner rådet at graden av innflytelse i prosjektet ikke er avgjørende. Selskapene har gått inn i et fellesforetak med ett enkelt formål: Å bygge en rørledning tvers gjennom Burma. Da selskapene valgte å delta i prosjektet, aksepterte de også at militære styrker ville være ansvarlig for sikkerheten. Det er med andre ord typen prosjekt og de militæres rolle i prosjektet som fører til en vesentlig risiko for menneskerettighetsbrudd. Rådet finner det lite sannsynlig at selskapenes engasjement og mulighet for å øve innflytelse over burmesiske myndigheter vil hindre at burmesiske militære styrker begår overgrep knyttet til byggingen av rørledningen.

Rådet legger til grunn at bygging av en nærmere 800 km lang rørledning over land i Burma gjennom områder med konflikter som involverer ulike etniske grupper, vil medføre grove og systematiske menneskerettighetsbrudd. Rådet legger også til grunn at militariseringen av områdene langs rørgaten vil øke ettersom arbeidet med rørledningen går fremover. Når soldater stasjoneres i et område, er det velkjent at omfanget av tvangsarbeid og andre overgrep mot sivilbefolkningen øker. Dette synes å være et grunnleggende strukturelt trekk ved regimet og den måten det militære brukes i slike prosjekter. Selv om det er burmesiske myndigheter og ikke selskapet som i prinsippet begår overgrepene, er det en sammenheng mellom menneskerettighetsbruddene og selskapets virksomhet ved at normbruddene er foretatt med sikte på å legge til rette for selskapets virksomhet. Etter rådets oppfatning medfører dette en uakseptabel risiko for at selskapene vil medvirke til fremtidige menneskerettighetsbrudd.

Rådet tilrår derfor at selskapene Daewoo International Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd, GAIL India Ltd. og Korea Gas Corporation utelukkes fra Statens pensjonsfond utlands investeringsmuligheter.

2 Kilder

Rådet har basert denne tilrådingen på rapporter og dokumentasjon fra FN-organisasjoner, frivillige organisasjoner og informasjon fra selskapene. Rådet har også fått gjennomført egne undersøkelser for å kartlegge status for byggingen av rørledningen, og for å innhente informasjon om militariseringen langs rørledningstraséen og risikoen for menneskerettighetsbrudd knyttet til dette.

Kildene er oppgitt i fotnoter.

3 Om rørledningen og menneskerettighetsbrudd

3.1 SELSKAPENE SOM BYGGER RØRLEDNINGEN

Daewoo International undertegnet i 2000 to avtaler om produksjonsdeling med Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE)² for leting, utvikling og salg av gassen fra A-1 og A-3 blokken på Shwe-feltet.³ Fire år senere ble det gjort kommersielt drivverdige funn. Daewoo har siden solgt ut andeler i blokkene til ONGC Videsh (et heleid datterselskap av ONGC), GAIL og KOGAS for å danne et fellesforetak der Daewoo International er operatør.⁴

I 2008 inngikk Daewoo en avtale (MoU) med det kinesiske statselskapet China National Petroleum Corporation (CNPC) om salg av gassen fra blokk A-1 og A-3. Dette forutsatte transport av gassen til Kina, og den 27. mars 2009 inngikk kinesiske og burmesiske myndigheter en avtale om bygging av to rørledninger: En for transport av gass fra Shwe-feltet og en parallell oljeledning for frakt av råolje fra kysten av Burma til Kina.⁵

I februar 2010 godkjente indiske myndigheter at ONGC og GAIL kunne delta i byggingen av gassrørledningen. Ifølge informasjon på ONGC Videsh' hjemmeside vil rørledningen bli bygget, eid og driftet av joint venture selskapet. Gjennom sitt heleide datterselskap Southeast Asia Gas Pipeline Co. har CNPC en andel på 50,9 prosent i dette selskapet. Daewoo International har en andel på 25,04 prosent, mens ONGC har 8,347 prosent. GAIL og KOGAS har 4,1735 prosent hver, og MOGEs andel er på 7,365 prosent.⁶

3.2 FELLESFØRETAKETS RETTIGHETER OG FORPLIKTELSER OG MOGES ROLLE

Ifølge CNPC undertegnet partene den 4. juni 2010 en aksjonæravtale og en avtale om rettighetene og pliktene til rørledningsselskapet. Avtalene definerer CNPC som den kontrollerende part i fellesforetaket med ansvar for design, konstruksjon, drift, og vedlikehold av gassrørledningen.⁷

I sitt brev til rådet opplyser ONGC at avtalen krever at deltakerne i fellesforetaket skal betale en rimelig kompensasjon for landområder, relokalisering av hus samt tap eller skade på avlinger. Videre skal fellesforetaket bestrebe seg på å ansette burmesere og betale for utdanning og opplæring av kvalifiserte lokalt ansatte og MOGE-personell innenfor petroleumsvitenskap, engineering og ledelse.⁸

Det finnes lite konkret informasjon om hvilke rettigheter og forpliktelser fellesforetaket har når det gjelder sikkerhetsspørsmål. I en pressemelding på CNPCs hjemmeside fremgår det at avtalen mellom partene «*stipulates that Myanmar government shall ensure the [pipeline] company's ownership and exclusionary right to the pipeline and guarantee the safety of the pipeline.*»⁹

Ettersom begge rørledningene skal legges i samme rørgate,¹⁰ er det sannsynlig at burmesiske myndigheter vil være ansvarlig for klargjøringen av rørgaten og sikkerheten for begge rørledningene. Dette er den samme rollen som MOGE har hatt i tilsvarende prosjekter tidligere.¹¹ I kontrakten mellom MOGE og det franske selskapet Total om byggingen av Yadana-rørledningen heter det: «*MOGE shall assist and expedite Contractor's execution of the Work Programme by providing cost, facilities, supplies and personnel*

including, but not limited to, supplying and making available..., security protection and right of way and easements as may be requested by Contractor and made available from the resources under MOGE's control.»¹²

I andre kontrakter som MOGE har inngått med CNPC, men som ikke er direkte relatert til rørledningen, inngår nøyaktig samme klausul.¹³ Det kan synes som om dette er en standardformulering som MOGE benytter i kontrakter med utenlandske oljeselskaper. Av disse kontraktene fremgår det også at MOGEs kostnader for å utføre slike tjenester skal bli refundert i US dollar. Rådet legger derfor til grunn at MOGE og burmesiske myndigheter, på samme måte som i tidligere prosjekter, skal sørge for sikkerheten under klargjøringen av rørgaten og byggingen av gassrørledningen.

3.3 BYGGINGEN AV RØRLEDNINGEN

Ifølge en pressemelding fra CNPC ble arbeidet med bygging av rørledningen offisielt startet opp den 3. juni 2010.¹⁴

Begge rørledningene vil starte fra havnen i Kyauk Phyu i Rakhine-staten på vestkysten av Burma og vil krysse den kinesiske grensen ved byene Nam Khan Ruili i Yunnan-provinsen.¹⁵ Rørledningene vil gå tvers gjennom Burma i en strekning på ca 800 km.¹⁶ På kinesisk side vil gassrørledningen gå gjennom Kunming og videre til Nanning, hovedstaden i Guangxi provinsen (se figur 1).¹⁷ Byggingen av rørledningene er antatt å være slutført innen 2013.

Etter det rådet kjenner til, blir begge rørledningene bygget samtidig, og byggingen er startet opp på flere steder langs rørledningstraseen. Arbeidet er kommet godt i gang rundt byen Kyauk Phyu i Rakhine-staten, der gassen skal føres i land. Mye av arbeidet synes foreløpig å være knyttet til utbyggingen av havnen og byggingen av gassterminalen samt veier og annen infrastruktur. Arbeid er også startet opp langs rørgaten lenger øst, rundt Yenanyuang Township i Magway Division og i den østlige delen av Mandalay, der rørledningen skal krysse Irrawaddy-elven. Dette arbeidet er planlagt å være avsluttet i slutten av mai før regntiden setter inn.¹⁸ Det har også vært gjennomført undersøkelser i Shan-staten, i den nordlige enden av rørledningen på grensen til Kina, men her er bygging ikke startet opp ennå.¹⁹ Prosjektet synes fremdeles å være i en tidlig fase, der klargjøring og bygging ennå ikke er kommet i gang langs store deler av strekningen.



Figur 1: Kart over rørledningstraséen²⁰

3.4 MENNESKERETTIGHETSBRUDD

Organisasjonen Earthrights International har rapportert om menneskerettighetsbrudd i Rakhine-staten som skal ha skjedd i forbindelse med byggingen av infrastruktur for ilandføringen av gassen. Dette dreier seg i hovedsak om konfiskering av land, der innbyggerne på kort varsel skal ha blitt tvunget til å oppgi eiendom og dyrket mark uten å få kompensasjon.²¹ Det er så langt lite informasjon om overgrep andre steder langs rørgaten. Det kan ha sammenheng med at klargjøring av traséen i liten grad synes å ha kommet i gang.

Rapporter fra blant andre ILO og FNs spesialrapportør for menneskerettigheter i Burma tyder ikke på at menneskerettighetssituasjonen i Burma er blitt bedre, heller ikke etter valget i november 2010. Disse rapportene dokumenterer at det er de militære som i stor grad begår overgrepene mot befolkningen. Organisasjonen Human Rights Watch beskriver situasjonen slik: «Abuses by the Burmese military against civilians in violation of international humanitarian law include the widespread use of anti-personnel landmines, sexual violence against women and girls, extrajudicial killings, forced labor, torture, beatings, targeting of food production and means of civilian livelihood, and confiscation of land and property.»²²

Rådet legger til grunn at så lenge burmesiske militære styrker har ansvaret for sikkerheten under byggingen av rørledningen, vil overgrep mot lokalbefolkningen være sannsynlig. Tidligere erfaringer fra bygging av rørledninger og andre infrastrukturprosjekter viser også at et økende militært nærvær i slike områder øker sannsynligheten for at menneskerettighetsbrudd blir begått.²³ I forbindelse med byggingen av Yadana-rørledningen i 1995-1998 der Total var operatør, førte en økende militarisering av området langs rørgaten til omfattende overgrep mot lokalbefolkningen, herunder systematisk bruk av tvangsarbeid der lokalbefolkningen måtte bygge militærleire, veier og infrastruktur

knyttet til rørgaten og rydde selve rørgaten. Andre overgrep fra sikkerhetsstyrkene mot sivilbefolkningen gav seg utslag i vold, tortur, summariske henrettelser av personer som de militære oppfattet som etniske rebeller, avstraffelser og vold under tvangsarbeid, også overfor kvinner og barn.²⁴

Gassrørledningen til Kina vil ha en lengde på nærmere 800 km i Burma og skal gå gjennom 22 *townships* tvers gjennom hele det sentrale Burma. Hittil skal minst 28 militære bataljoner²⁵ være stasjonert i områder langs rørledningstraséen blant annet i Rakhine- og Shan-staten, der etniske grupper allerede er i væpnet konflikt med regimet.²⁶ Burmesiske stryker har i mange år vært stasjonert i Shan-staten og synes nå å øke sitt nærvær i staten, men det er uklart om dette skjer i tilknytning til rørledningen. Rørledningen skal her gå gjennom områder som er kontrollert av etniske militsgrupper, som er i kamp med burmesiske styrker. I 2009 førte konflikten til at 10 000-30 000 mennesker flyktet til Kina.²⁷ Ifølge organisasjonen Human Rights Watch går militære styrker til direkte angrep på sivilbefolkningen i disse områdene. Et av konfliktområdene, der den etniske gruppen Wa holder til, ligger i området der rørledningen vil krysse grensen til Kina. På grunn av frykt for økende konflikt ble det ikke avholdt valg i dette området i november.²⁸ Også i Rakhine-staten rapporteres det om at hæren og marinen de siste årene har økt sitt nærvær i området rundt Kyauk Pyu.²⁹

En detaljert rapport fra the International Trade Union Confederation (ITUC) til ILO i 2007 dokumenterer omfattende bruk av tvangsarbeid blant annet i Rakhine- og Shan-staten. Her fremgår det at lokalbefolkningen systematisk blir beordret til å bære utstyr for soldater, såkalt portering, å bygge og vedlikeholde militærleire og til å utføre andre tjenester for soldater som renhold og matlaging i tillegg til å delta i inntektsbringende arbeid for troppene i jordbruks- og industriprosjekter som drives av det militære. Tilsvarende skriver organisasjonen Minority Rights International: «*Military and other government authorities are persistently reported as still engaged in 2006 and 2007 in patterns of gross violation of human rights, including forced labour, conscription, arbitrary detention, torture, rape, sexual slavery and extra-judicial killings, especially in central and southern Shan State as the SPDC's armed forces engage the Shan State Army-South.*»³⁰ Også US State Department's rapport fra 2009 om menneskerettighetssituasjonen i Burma³¹ og ikke minst rapportene fra FNs spesialutsending i Burma det siste året bekrefter at de militære styrkenes uakseptable praksis fortsetter.³²

4 Selskapenes posisjon og kommunikasjon med Etikkrådet

4.1 SELSKAPENES KOMMUNIKASJON MED RÅDET

Etikkrådet har vært i kontakt med selskapene siden begynnelsen av 2007. I samsvar med de etiske retningslinjene sendte Etikkrådet den 17. januar 2007, via Norges Bank, et utkast til tilrådning om utelukkelse til Daewoo, ONGC, GAIL og KOGAS. Grunnlaget var informasjon om at disse selskapene var involvert i den planlagte rørledningen som skulle frakte gass fra Shwe-feltet over land til India. På den tiden var India antatt å være den mest

sannsynlige kjøperen av gassen. Selskapene ble gitt mulighet til å kommentere rådets utkast til tilrådning og invitert til å bidra med informasjon i saken.

Daewoo svarte på rådets henvendelse den 30. januar 2007. Selskapet meddelte at det ikke var tatt noen beslutning om hvor rørledningene skulle gå, og at også andre alternativer for transport av gassen ble vurdert. Dette ble bekreftet i brev fra GAIL og ONGC (begge datert 8. februar 2007), samt KOGAS (epost datert 29. mai 2007). Basert på opplysningene fra selskapene besluttet rådet å avvente situasjonen.

Sommeren 2008 var det oppslag i pressen om at selskapene i fellesforetaket 20. juni 2008 hadde undertegnet en *Memorandum of Understanding (MoU)* med CNPC om salg av gassen. Dette fremgikk også av Daewoos eget nyhetsbrev for 2. kvartal 2008, som dessuten fastslo at Daewoo også ville være ansvarlig for byggingen av rørledningen. Etikkrådet skrev derfor til Daewoo på nytt og ba selskapet om å klargjøre sin rolle og sitt ansvar i rørledningsprosjektet.

I sitt svar til rådet av 31. oktober 2008 skrev Daewoo at den landbaserte delen av rørledningen ville bli bygget og driftet av CNPC: «*The members of the Shwe consortium, as gas producer and seller, have been considering participating in the onshore pipeline project as share holders. However, the individual members of the Shwe consortium have not finally decided whether each will join in the pipeline project.*»³³ Rådet besluttet derfor å avvente utviklingen.

Våren 2010 godkjente indiske myndigheter ONGC og GAILs deltakelse i rørledningsprosjektet. I brev av 1. juli 2010 anmodet rådet om informasjon fra disse selskapene om deres rolle og ansvar i prosjektet og om hvilke tiltak selskapene ville gjennomføre for å unngå medvirkning til menneskerettighetsbrudd. Et tilsvarende brev ble senere sendt til Daewoo og KOGAS etter at det ble klart at også disse selskapene var deltakere i prosjektet.

GAIL, ONGC og Daewoo bekreftet at de hadde kjøpt seg inn i konsortiet som ville bygge gassrørledningen, mens KOGAS ikke svarte på rådets brev. Alle selskapene fikk tilsendt et nytt utkast til tilrådning 1. februar 2011, som ONGC og Daewoo har kommentert. Selskapenes synspunkter er gjengitt nedenfor.

4.2 SELSKAPENES POSISJON

Rolle og ansvar i rørledningsprosjektet

Både Daewoo, GAIL og ONGC bekrefter at de er minoritetsaksjonærer i joint venture-selskapet som er ansvarlig for byggingen av Burma-Kina rørledningen, der CNPC er majoritetsaksjonær. Selskapene hevder at de ikke har noen direkte rolle verken i ledelsen av prosjektet eller byggingen av rørledningen, men ONGC og GAIL opplyser at de som aksjonærer har en representant (*director position*) i styringskomiteen (*board*) for fellesforetaket.³⁴ ONGC skriver videre at de som minoritetsaksjonær har begrenset innflytelse i fellesforetaket.

Daewoo opplyser at deres rolle og ansvar «*are to procure an investment necessary for the development of the Project, as a stakeholder.*» Selskapet har også rett til å delta i beslutninger knyttet til utviklingen av prosjektet som gjør det mulig å overvåke at prosedyrene og gjennomføringen av prosjektet er i samsvar med praksis i bransjen og internasjonale standarder.³⁵ Daewoo skriver dessuten at selskapet bidrar i prosjektet gjennom sin erfaring og ekspertise som de har opparbeidet seg som operatør i andre prosjekter.

Tiltak for å hindre menneskerettighetsbrudd

Av selskapenes svar fremgår det at alle er opptatt av å forhindre menneskerettighetsbrudd og at dette blir formidlet til ledelsen i prosjektet.

GAIL opplyser at «*The issue of human rights violations has been discussed at length among the shareholders including CNPC and MOGE. The shareholders have agreed to exercise necessary care and caution to prevent any violation in execution of the project. CNPC, who shall be executing the project, have conveyed that they are aware of the issues and have proper mechanism in place to handle the situation effectively and also with sensitivity.*»³⁶

Tilsvarende fremholder Daewoo: «*The significance of avoiding any kind of human rights abuse has been repeatedly addressed by Daewoo to the management of the Project company. Daewoo's own guidelines (such as Code of Corporate Conduct & Ethics and land/crop compensation manuals) were given to them as well.*»³⁷

ONGC mener at det at flere selskaper deltar i fellesforetaket, bidrar til at situasjonen kan overvåkes bedre, og framholder at: «*despite being a minority shareholder we do have an appointed director on the board of the Company and are therefore in an ideal position to keep a diligent watch over the Company's operations.*» ONGC opplyser også at fellesforetaket er forpliktet til: «*to pay reasonable compensation for the acquisition of private land, relocations of houses and/or losses of or damages to crops to any owner thereof affected by the grant to the Right-of-Way or the construction, expansion, operation or maintenance of the Onshore Transportation System or the Company's facilities and equipment within the union of Myanmar*».³⁸ Daewoo skriver at de i fjor kompenserte for landområder på Ramree Island uten innblanding fra det militæret.³⁹

Både Daewoo og ONGC skriver at det så langt i prosjektet ikke har vært rapportert om menneskerettighetsbrudd: «*.. to the best of our knowledge and information available, we can report that there has been no instance or issue of human rights violations (in particular, that of land confiscation, use of forced labour and forced displacement of people) in the project.*»⁴⁰ Daewoo tilføyer «*Some organizations might imply the human right violation in connection with the Pipeline, but we wish you would understand that there can be different interpretation on the facts in accordance with what the interpreting parties wish to achieve. As we previously pointed out, there was no known report of human rights issue regarding the Yetagun Project, which came after the Yadana project. This illustrates that the human rights issue can be avoided as long as the participating stakeholders are determined to it.*»⁴¹ Daewoo opplyser også om at rørledningstraséen er blitt endret flere ganger etter initiativ fra burmesiske myndigheter for å unngå befolkede områder.

Selskapenes syn på rådets vurdering

Daewoo stiller seg kritisk til at rådet kan utelukke selskaper på grunnlag av en forventning om at menneskerettighetsbrudd vil komme til å skje, fremfor å basere vurderingen på faktiske hendelser. Selskapet fremholder at menneskerettighetsbrudd ikke vil skje dersom selskapene har vilje til å forhindre at overgrep skjer. Daewoo savner også en vurdering av hvorvidt deltakelsen fra utenlandske selskaper vil bidra positivt til å forhindre menneskerettighetsbrudd i prosjektet.

5 Etikkrådets vurdering

Rådet har vurdert hvorvidt fellesforetakets operasjoner er i strid med SPU's etiske retningslinjer under kriteriet for medvirkning til brudd på menneskerettigheter. I sitt brev til Finansdepartementet av 11. oktober 2007 om bygging av rørledninger i Burma skrev rådet: *«Dersom selskaper i fondet inngår avtaler om bygging av slike rørledninger, vil Etikkrådet kunne tilråde utelukkelse av disse selskapene allerede fra avtaletidspunktet. Fordi slike byggeprosjekter etter alt å dømme vil innebære en uakseptabel risiko for fremtidig medvirkning til brudd på menneskerettigheter, anses det ikke nødvendig å vente til bruddene er i ferd med å skje.»*⁴²

Det er altså rådets utgangspunkt at risikoen for grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd ved store infrastrukturprosjekter i Burma er overhengende, men rådet vil likevel gjøre en individuell vurdering av den enkelte sak. Selv om det er de burmesiske myndighetene og ikke selskapet som i prinsippet vil være ansvarlig for overgrepene, er det en sammenheng mellom menneskerettighetsbruddene og selskapets virksomhet ved at normbruddene er foretatt med sikte på å legge forholdene til rette for selskapets fremtidige virksomhet.

Rørledningen bygges av et fellesforetak, ledet og kontrollert av det kinesiske statselskapet CNPC. Sikkerheten rundt rørledningen synes å være organisert på samme måte som for Yadana-rørledningen og andre rørledninger rådet kjenner til i Burma. Det er det burmesiske statsoljeselskapet, MOGE, som har ansvaret for sikkerheten, men oppgavene utføres i praksis av de militære på oppdrag fra selskapet. Daewoo, ONGC, GAIL og KOGAS har minoritetsandeler i fellesforetaket. GAIL og ONGC hevder av den grunn å ha liten innflytelse over beslutninger vedrørende ledelse og byggingen av rørledningen, mens Daewoo peker på at det har rett til å delta i beslutninger som gjelder utviklingen av prosjektet. I denne saken finner rådet at graden av innflytelse i prosjektet ikke er avgjørende. Selskapene har gått inn i et fellesforetak med ett enkelt formål: å bygge en rørledning tvers gjennom Burma. Da selskapene valgte å delta i prosjektet, aksepterte de også at militære styrker ville være ansvarlig for sikkerheten. Det er med andre ord type prosjekt og de militæres rolle i prosjektet som fører til en vesentlig risiko for menneskerettighetsbrudd.

Rådet finner det positivt at selskapene er opptatt av å forhindre menneskerettighetsbrudd, og at dette er en problemstilling som formidles til CNPC og burmesiske myndigheter. Samtidig legger rådet vekt på at menneskerettighetsbruddene i Burma fortsetter, og at FN, ILO og andre internasjonale aktører er dypt bekymret over situasjonen i landet. Tatt i betraktning at gassrørledningen som CNPC, Daewoo, KOGAS, GAIL og ONGC bygger, er 15 ganger så lang som Yadana-rørledningen og går gjennom områder med store etniske konflikter, finner rådet det rimelig å anta at menneskerettighetsbrudd knyttet til byggingen av gassrørledningen vil likne og trolig være mer omfattende enn overgrepene som ble begått i forbindelse med Yadana-rørledningen.⁴³ Rådet finner det lite sannsynlig at selskapenes engasjement og mulighet for å øve innflytelse over burmesiske myndigheter vil hindre at burmesiske militære styrker begår overgrep knyttet til byggingen av rørledningen.

Byggingen av rørledningen synes så langt å være konsentrert om kystområdet der gassen skal føres i land. Frivillige organisasjoner har rapportert om at det har skjedd overgrep mot sivilbefolkningen i disse områdene. Dette avviser selskapene. Rådets oppgave er å ta stilling til om det er en uakseptabel risiko for at grove eller systematiske

menneskerettighetsbrudd vil skje i fremtiden. Selv om det i dag skulle være slik at overgrep ikke har skjedd, bidrar dette ikke nødvendigvis til å redusere den fremtidige risiko.

Det er et faktum at arbeidet med den 800 km lange rørledningen så vidt er påbegynt. Den kommer til å gå gjennom befolkede områder og krysse områder med store etniske konflikter som i seg selv øker risikoen for konflikter med sikkerhetsstyrkene og alvorlige overgrep mot befolkningen. Det er også sannsynlig at militariseringen av områdene langs rørgaten vil øke ettersom arbeidet med rørledningen går fremover. Som nevnt ble det under byggingen av Yadana-rørledningen på slutten av 90-tallet begått omfattende og grove menneskerettighetsbrudd. Rapportene fra blant andre FNs spesialrapportør for menneskerettigheter i Burma viser at de militæres systematiske overgrep mot lokalbefolkningen fortsatt foregår i et stort omfang og etter samme mønster som tidligere. Det er godt dokumentert at når burmesiske soldater, som svært ofte har mangelfull utrustning og manglende forsyninger av for eksempel mat, stasjoneres i et område, øker omfanget av tvangsarbeid og andre overgrep mot sivilbefolkningen. Innbyggere kan da bli tvunget til å bære utstyr for soldatene, bygge brakker, sørge for mat og utføre andre tjenester. Dette synes å være et grunnleggende strukturelt trekk ved regimet og for hvordan det militære brukes i slike prosjekter. Situasjonen er i dag ikke vesentlig forskjellig fra forholdene for 20 år siden da byggingen av Yadana-rørledningen ble forberedt. Det er derfor vanskelig å se hvordan slike omfattende og systematiske overgrep vil kunne unngås i forbindelse med pågående byggingen av gassrørledningen. Etter rådets oppfatning medfører dette en uakseptabel risiko for at selskapene vil medvirke til fremtidige menneskerettighetsbrudd.

6 Tilråding

Etikkrådet tilrår at Daewoo International Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd, GAIL India Ltd. og Korea Gas Corporation utelukkes fra investeringsmulighetene til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapene vil medvirke til grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd i forbindelse med bygging av en gassrørledning i Burma.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Gro Nystuen
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 ONGC's brev til Etikkrådet 30. desember 2010.
- 2 MOGE er et heleid burmesisk statsselskap.
- 3 http://www.daewoo.com/english/online/brand/invest.jsp?d_id=5, og Shwe Gas Movement 2006: Supply and Command. Natural gas in western Burma set to entrench military rule, s 11, tilgjengelig på <http://www.shwe.org/>
- 4 Andelene i gassblokken synes å være fordelt som følger: Daewoo International 51%, ONGC Videsh 17%, GAIL India 8.5%, KOGAS 8.5% and MOGE 15%. http://www.businessworld.in/bw/2010_02_18_ONGC_GAIL_Allowed_To_Take_China_Gas_Pipeline_Stake.html.
- 5 http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/KD03Df03.html.
- 6 <http://www.ongcvidesh.com/Assets.aspx>.

- 7 http://www.cnpc.com.cn/en/press/newsreleases/MyanmarChinaOilandGasPipelineprojectcommenced_.htm
- 8 ONGC's brev til Etikkrådet 30. desember 2010.
- 9 «*The agreement explicitly defines the obligations of the CNPC- holding Southeast Asia Crude Pipeline Company Ltd. and the rights authorized by the Myanmar government to the company. According to the agreement, the Southeast Asia Crude Pipeline Company Ltd. is endowed with franchise rights of the Myanmar-China Crude Pipeline, and will be responsible for the construction and operation of the pipeline. The company also has related rights of tax remission, crude transit, import and export customs clearance and right-of-way operation. The agreement also stipulates that Myanmar government shall ensure the company's ownership and exclusionary right to the pipeline and guarantee the safety of the pipeline.*» <http://www.cnpc.com.cn/en/press/newsreleases/RightsandobligationagreementsignedofMyanmar-ChinaCrudePipeline.htm>
- 10 Bekreftet av ONGC i brev til Etikkrådet 28. februar 2011.
- 11 Dette fremkommer av joint venture avtalen mellom MOGE and Total-konsortiet for Yadana-rørledningen, se Etikkrådets tilråkning om Total.
- 12 Production Sharing Contract for Appraisal, Development and Production of Petroleum in the Moattama Area Between Myanmar Oil and Gas Enterprise and Total Myanmar Exploration and Production §17.1 (c) Rights and Obligations of MOGE and Contractor.
- 13 Kontrakter om produksjonsdeling mellom MOGE og CNPC.
- 14 Se fotnote 7.
- 15 <http://www.reuters.com/article/rbssEnergyNews/idUSPEK1796020090616>
- 16 CNPC bekrefter at: «*the Myanmar -China Crude Pipeline starts from Madeira [Island of Maday] at the west coast of Myanmar, running 771 kilometers through Rakhine (Arakan), Magway, Mandalay and Shan State, and enters into China from Ruili of Yunnan Province.*» <http://www.cnpc.com.cn/en/press/newsreleases/2009/210a7949-5718-4248-a913-697f672b67a1.htm>
- 17 http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/16/content_11552020.htm
- 18 Earthrights International, March 2011: *The Burma-China Pipelines: Human Rights Violation, Applicable Law and Revenue Secrecy, Situation Briefer No. 1*, tilgjengelig på www.earthrights.org, samt rådets egne undersøkelser.
- 19 Se fotnote 18.
- 20 Reuters er kilde for figuren som er tilgjengelig på http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=21030
- 21 Se fotnote 18.
- 22 <http://www.hrw.org/en/world-report-2011>
- 23 Human Rights Foundation of Monland 2009: *Laid Waste: Human Rights along the Kanbauk to Myaing kalay gas pipeline*, tilgjengelig på <http://rehmonnya.org/archives/793>
- 24 Earth Rights International 2000: *Total Denial Continues*, s.84-87, La Federation des droits de l'Homme 2005: *Total Pollutes Democracy*, s. 26.
- 25 Det kan være 300-1000 soldater i en bataljon.
- 26 http://www.irrawaddy.org/print_article.php?art_id=20985
- 27 <http://www.unhcr.org/4a97cb0e9.html>
- 28 <http://www.hrw.org/en/world-report-2011/burma>
- 29 Earthrights International, March 2011: *The Burma-China Pipelines: Human Rights Violation, Applicable Law and Revenue Secrecy, Situation Briefer No. 1*, tilgjengelig på www.earthrights.org, samt rådets egne undersøkelser.
- 30 Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - Myanmar/Burma: Shan*, 2008, tilgjengelig på <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49749cdb28.html>
- 31 United States Department of State, *2009 Country Reports on Human Rights Practices - Burma*, 11 March 2010, tilgjengelig på <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e530b87.html>
- 32 For eksempel UN General Assembly 10 March 2010, Human Rights Council, 13th session, *Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*, Tomás Ojea Quintana, tilgjengelig på <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/119/15/PDF/G1011915.pdf?OpenElement> og andre rapporter på http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=89
- 33 Daewoos brev til NBIM/Etikkrådet 31. oktober 2008.
- 34 GAILs brev til Etikkrådet 6. august 2010 og ONGCs brev til Etikkrådet 30. desember 2010.
- 35 Daewoo's brev til Etikkrådet 23. februar 2011.
- 36 GAILs brev til Etikkrådet 6. august 2010
- 37 Se fotnote 35.
- 38 ONGCs brev til Etikkrådet 30. desember 2010.
- 39 Daewoo's brev til Etikkrådet 9. mars 2010.
- 40 Se fotnote 39.
- 41 Daewoo's brev til Etikkrådet 9. Mars 2010.
- 42 Etikkrådets brev til Finansdepartementet vedrørende rådets vurdering av selskaper med virksomhet i Burma, 11. Oktober 2007.
- 43 Se Etikkrådets tilråkning om Total.

Til Finansdepartementet

21. juni 2012

Tilråkning om utelukkelse av Daewoo International Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd., GAIL India Ltd., Korea Gas Corporation og POSCO fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland

Innhold

1 Sammendrag	231
2 Innledning	232
2.1 Hva rådet har tatt stilling til	233
2.2 Kilder	234
3 Oppdatering av situasjonen langs rørgaten	234
3.1 Status for prosjektet	234
3.2 Det militære nærværet	234
3.3 Menneskerettighetsbrudd	236
4 Informasjon fra selskapene	237
5 Rådets vurdering	239
6 Tilråkning	240

1 Sammendrag

Etikkrådet opprettholder tilrådningsen av 2. mai 2011 om å utelukke selskapene Daewoo International Corporation, Korea Gas Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd. og GAIL India Ltd. fra Statens pensjonsfond utlands (SPU) investeringsunivers på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapene medvirker til grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd i forbindelse med byggingen av en gassrørledning over land i Myanmar. Selskapene deltar i et fellesforetak med det kinesiske statsselskapet China National Petroleum Corporation, der sistnevnte er ansvarlig for bygging og drift av rørledningen. Etikkrådet tilrår også at det koreanske selskapet POSCO, som har en kontrollerende eierandel i Daewoo International, utelukkes på samme grunnlag.

Den 8. mai 2012 anmodet Finansdepartementet rådet om å oppdatere tilrådningsen av 2. mai 2011 om utelukkelse av disse selskapene i lys av den senere tids politiske utvikling i Myanmar. Myndighetene i landet har besluttet å gjennomføre betydelige politiske reformer og har i løpet av det siste året iverksatt flere av disse samt frigitt politiske fanger, utvidet ytringsfriheten, gjennomført frie suppleringsvalg i april i år, og avtalt våpenhvile med flere etniske grupper i landet. EU og Norge fjernet i april i år de økonomiske sanksjonene mot Myanmar for å støtte demokratiseringsprosessen.

Denne tilrådningsen vurderer, i tråd med departementets anmodning, om disse politiske endringene har ført til endringer særlig når det gjelder hærens opptreden i de områdene som er preget av konflikt.

Selskaperens deltakelse i prosjektet er uendret, men ettersom POSCO har ervervet en eierandel på 68,15 prosent i Daewoo, har rådet inkludert POSCO i tilrådningsen, fordi selskapet har en kontrollerende eierandel i Daewoo.

Gassrørledningen skal etter planen være ferdig i begynnelsen av 2013. Anleggsarbeider pågår i Rhakine-staten, mens byggingen er i ferd med å bli avsluttet i den sentrale delen av Myanmar. I den nordlige delen av Shan-staten er traséen nordover mot grensen til Kina stukket ut, men byggearbeider ser ikke ut til å være startet opp ennå.

Den myanmarske hæren har i løpet av de siste 12 månedene økt sitt nærvær i områdene langs rørgaten. Etter det rådet kjenner til omfatter styrken nå 13 000–15 000 soldater som særlig er konsentrert i starten av rørledningen i Rhakine-staten, og ved enden av rørledningen i Shan-staten. I de sistnevnte områdene er styrkene i løpet av det siste året blitt forsterket for å sikre landområder til rørledningen. Dette er områder med store ulike etniske befolkningsgrupper, der rørledningen synes å ha vært en katalysator for konflikten og et fokus for de voldshandlingene som foregår i området. I disse områdene er det rapportert om grove og systematiske menneskerettighetsbrudd begått av militære styrker mot sivilbefolkningen. Det handler om drap, tortur, voldtekter, tvangsarbeid og andre grove overgrep, der det militæres handlinger synes å følge samme mønster som er kjent fra tidligere infrastrukturprosjekter i Myanmar. Disse overgrepene er pågående, og synes å ha økt i omfang i takt med at det militære har søkt å få kontroll over nye landområder langs rørledningsstraséen. Rådet finner det derfor godtgjort at byggingen av rørledningen fører til grove og systematisk menneskerettighetsbrudd.

Den positive politiske utviklingen i Myanmar har slik rådet oppfatter det, i liten grad

hatt praktisk betydning for hvordan det militære i Myanmar opptrer overfor sivilbefolkningen i konfliktområder. Etter rådets oppfatning er grunnlaget for å utelukke selskapene i fellesforetaket samt POSCO som er morselskapet til Daewoo, fortsatt til stede, og faktisk forsterket siden rådets tilrådning av 2. mai 2011. Selv om det er militæret i Myanmar og ikke selskapene som begår menneskerettighetsbruddene, er det en klar sammenheng mellom normbruddene og selskapene ved at normbruddene begås for å legge til rette for selskapenes fremtidige virksomhet. Rådet mener at de tiltakene som selskapene har gjennomført for å hindre menneskerettighetsbrudd, ikke er tilstrekkelige til å hindre overgrep.

Ettersom militære styrker også skal sikre rørledningen etter at den er kommet i drift, er det rimelig å anta at det vil være et tungt militært nærvær langs hele traséen også etter 2013. Rådet legger vekt på at tvangsarbeid og andre overgrep begått av militære styrker synes å være vanlig, og at slike handlinger også forekommer i områder som i dag ikke er preget av konflikt. Rådet finner derfor at det er en uakseptabel risiko for at selskapene også i fremtiden vil medvirke til menneskerettighetsbrudd knyttet til rørledningen.

Rådet tilrår derfor å utelukke Daewoo International Corporation, Korea Gas Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd, GAIL India Ltd og POSCO fra SPUs investeringsunivers på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapenes medvirker til pågående og fremtidige grove og systematiske menneskerettighetsbrudd.

2 Innledning

Den 27. mars 2009 inngikk myndighetene i Kina og Myanmar en avtale om å bygge to rørledninger: En rørledning som skal frakte gass fra Shwe-feltet utenfor kysten av Myanmar og en parallell rørledning for transport av olje. Den myanmarske delen av rørledningen er nærmere 800 km lang og vil gå tvers gjennom Myanmar, fra havnen i Kyauk Phyu (Sittwe) i Rhakine-staten til Yunnan-provinsen i Kina. Rørledningen vil krysse områder befolket av etniske grupper. Byggearbeidene pågår, og rørledningen er planlagt ferdigstilt i 2013. Militæret i Myanmar har ansvaret for sikkerheten i rørgaten. Det har funnet sted en økt militarisering langs rørledningstraseen, og det er rapportert om bruk av tvangsarbeid og grove menneskerettighetsbrudd.

Det kinesiske statsselskapet China National Petroleum Corporation (CNPC) er operatør for bygging og drift av rørledningen. De koreanske selskapene Daewoo International Corporation (Daewoo) og Korea Gas Corporation (KOGAS), samt de indiske selskapene Oil and Natural Gas Corporation Ltd. (ONGC)¹ og GAIL India Ltd. (GAIL) deltar i byggingen gjennom et eget selskap som er et fellesforetak med CNPC.²

Den 26. mai 2010 avga Etikkrådet tilrådning om å utelukke CNPCs datterselskap, PetroChina, på grunn av PetroChinas uvanlig nære forhold til CNPC og risiko for at selskapet ville medvirke til grove menneskerettighetsbrudd knyttet til byggingen av rørledningene.³ Finansdepartementet fulgte ikke tilrådingen om PetroChina fordi departementet mente at PetroChinas tilknytning til CNPC ikke er av en slik art at de to selskapene bør vurderes som ett.

Den 2. mai 2011 avga Etikkrådet en tilrådning om å utelukke CNPCs partnere i

fellesforetaket fra SPUs investeringsunivers på samme grunnlag. Rådet mente at partnerne i fellesforetaket, ved å delta i prosjektet, godtok at det militære ville være ansvarlig for sikkerheten i rørgaten. Både type prosjekt og det militærets rolle i prosjektet ville etter rådets syn medføre en uakseptabel risiko for at selskapene ville medvirke til menneskerettighetsbrudd.

Den 22. februar 2012 ba Finansdepartementet om Etikkrådets vurdering av selskaper i SPU med virksomhet i Myanmar sett i lys av de endrede politiske forholdene i landet. Etikkrådet svarte (11. april 2012) at det heretter vil vurdere selskapers virksomhet i Myanmar på lik linje med selskapers virksomhet i andre land, og at rådet spesielt ville følge med på selskapers mulige medvirkning til eventuelle menneskerettighetsbrudd i forbindelse med store infrastrukturbygginger.

Den 8. mai 2012 anmodet Finansdepartementet rådet om å oppdatere tilrådningsen om utelukkelse av Daewoo, KOGAS, GAIL og ONGC som rådet avga 2. mai 2011, i lys av den senere tids politiske utvikling i Myanmar. Denne tilrådningsen vurderer derfor om denne utviklingen har ført til endringer i militærets praksis i de områdene hvor selskapene legger rørledningen.

Ved utgangen av 2012 eide SPU aksjer til en verdi av vel 1 357 milliarder kr i POSCO, tilsvarende en eierandel på 0,79 prosent. Beholdningen i ONGC var på 218,8 millioner kr (0,4 prosent) og i GAIL India på 211 millioner kr (0,09 prosent). SPU eide ved utgangen av 2012 ikke aksjer i Daewoo International Corporation eller KOGAS. Disse selskapene er likevel i SPUs investeringsunivers.

2.1 HVA RÅDET HAR TATT STILLING TIL

Det er ingen tvil om at den politiske situasjonen i Myanmar har endret seg siden rådet avga tilrådningsen om utelukkelsen av de fire nevnte selskapene. Det har vært gjennomført betydelige demokratiske og politiske reformer i landet i løpet av det siste året. Det inkluderer blant annet frigivelse av et stort antall politiske fanger, utvidelse av ytringsfriheten, gjennomføringen av frie suppleringsvalg i april i år, og avtaler om våpenhvile med flere etniske grupper i landet. EU og Norge fjernet i april i år de økonomiske sanksjonene mot Myanmar for å støtte demokratiseringsprosessen. Sanksjonene om våpeneksport til landet er imidlertid opprettholdt. Ifølge FNs spesialrapportør for menneskerettigheter i Myanmar har denne utviklingen vært positiv for menneskerettighetssituasjonen i landet, selv om fremdeles mye gjenstår: «*The steps taken by the Government have had a positive impact on the human rights situation in Myanmar. Nonetheless, many serious human rights issues encompassing the broad range of civil, political, economic, social and cultural rights remain and should be addressed. There is also a risk of backtracking on the progress achieved to date.*»⁴

Rådet har vurdert om grunnlaget for utelukkelse av selskapene Daewoo, KOGAS, ONGC og GAIL fortsatt er til stede i lys av den politiske utviklingen i Myanmar. Videre har rådet inkludert det koreanske selskapet POSCO som er morselskap til Daewoo, i tilrådningsen.

2.2 KILDER

Rådet har fått gjennomført egne undersøkelser for å klargjøre statusen for rørledningsprosjektet, samle informasjon om det militære nærværet og menneskerettighetsbrudd knyttet til byggingen av rørledningen. Informasjonsinnsamlingen har foregått i Myanmar, Kina og Thailand i løpet av februar og mars 2012, og omfatter blant annet intervjuer med et stort antall personer med kunnskap om prosjektet, det militærets rolle og adferd, samt menneskerettighetssituasjonen i Myanmar. Det har også vært gjennomført informasjonsinnsamling i områder langs rørgaten i Shan-staten.

Tilrådingen er i hovedsak basert på rådets egne undersøkelser. Andre kilder fremgår av fotnotene.

3 Oppdatering av situasjonen langs rørgaten

3.1 STATUS FOR PROSJEKTET

Selskapene

Rådet har gitt en detaljert redegjørelse for fellesforetaket og partnernes rettigheter og forpliktelser i tilrådingen av 2. mai 2011. Ifølge den informasjon som er tilgjengelig i selskapets årsrapporter og på hjemmesider, har det ikke skjedd endringer i deltakelsen eller eierandeler i fellesforetaket.

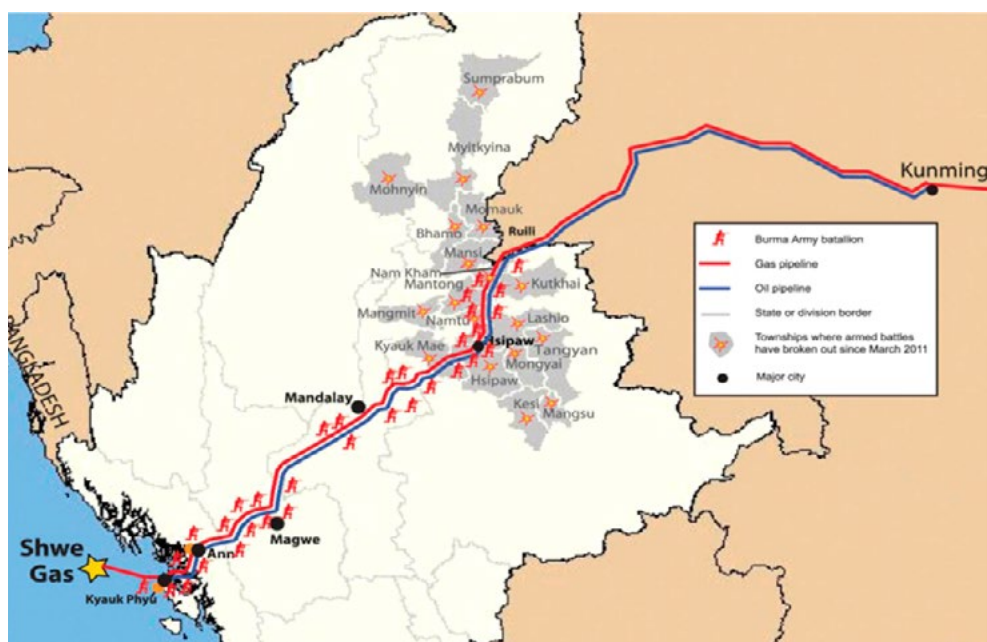
Det koreanske selskapet POSCO har kjøpt 68,15 prosent av aksjene i Daewoo. Daewoo er dermed et datterselskap av POSCO. Rådet har derfor inkludert POSCO i denne tilrådingen, ettersom det har en kontrollerende eierandel i Daewoo.

Status for byggearbeidene.

Gassrørledningen er planlagt ferdigstilt i begynnelsen av 2013. Anleggsarbeider pågår i Rhakine-staten, blant annet der rørledningen krysser Bengal-bukten fra Maday Island og til fastlandet. Her er også arbeider på tilhørende infrastruktur i gang, blant annet bygging av en dypvannshavn. Rørledningen er i ferd med å bli ferdigstilt i den sentrale delen av Myanmar (*Magway* og *Mandalay Divisions*) som er områder som ikke har vært preget av etniske konflikter. I den nordlige delen av Shan-staten er det utført forberedende arbeider i rørgaten nordover mot grensen til Kina, men byggingen av selve rørledningen ser ikke ut til å ha begynt.

3.2 DET MILITÆRE NÆRVÆRET

Myanmarske styrker har i løpet av de siste 12 månedene økt sitt nærvær langs rørgaten. Etter det rådet kjenner til, er det nå 44 bataljoner stasjonert i områder langs rørledningstraséen. Hver bataljon er antatt å ha 250-300 soldater, slik at det nå befinner seg 13 000–15 000 soldater i områder langs rørgaten. De befinner seg hovedsakelig i starten og enden av rørledningen, i henholdsvis Rhakine-staten og Shan-staten (se figur 1). I begge disse statene er det store etniske befolkningsgrupper, der uroligheter og konflikter har eskalert det siste året.



Figur 1: Kart over rørledningstraséen der lokalisering av myanmarske militære styrker er indikert⁵

I Rhakine-staten synes det nå å være en økende opposisjon til prosjektet, særlig blant den etniske Rhakine-befolkningen. Urolighetene synes særlig å være knyttet til en økende misnøye med det kinesiske nærværet og et krav om at lokalbefolkningen skal tjene på ressursutvinningen,⁶ og dette har vært en medvirkende årsak til at en ny væpnet geriljagruppe er blitt dannet det siste året. Denne kommer i tillegg til *the Arakan Liberation Army* (ALA), som er den største væpnede, etniske gruppen i Rhakine-staten, og som er i konflikt med det militære.⁷ ALA ble i januar 2012 invitert til fredsforhandlinger med myndighetene i Myanmar, og det er rapportert at en foreløpig avtale om våpenhvile ble undertegnet i mai.⁸ Det økende militære nærværet i staten synes å være en respons på den økende opposisjonen i området.

Den etniske konflikten i Kachin-staten og nord i Shan-staten har vært langvarig og alvorlig, og i løpet av det siste året synes kampene mellom etniske grupper og militære styrker i områder nord i Shan-staten som rørledningen skal krysse, å ha blitt intensivert.⁹ Rørledningen skal gå gjennom områder som kontrolleres av *the Kachin Independence Army* (KIA) og som er styrt av *the Kachin Independence Organisation* (KIO), den politiske armen til KIA.¹⁰ I utgangspunktet skulle ikke rørledningen krysse KIOs landområder, men i 2011 besluttet myndighetene å legge om traséen gjennom den nordlige delen av Shan-staten og inn i KIO-kontrollert område.¹¹ Siden sommeren 2011 har det jevnlig vært rapportert om kamper mellom de etniske væpnede gruppene og myanmarske styrker i områder som rørledningen skal krysse.¹² Så sent som i mars 2012 skal det militære ha sendt inn 1 500 ekstra soldater til regionen for å få kontroll over landområder der rørledningen skal gå.¹³ I løpet av de siste månedene har det vært harde kamper langs rørgaten i KIA kontrollert område.

Ifølge rådets undersøkelser har det skjedd en økende militarisering i den nordre delen av Shan-staten i de områdene som rørledningen skal krysse, og det militære nærværet (bataljoner, militærleire og artilleri) synes fortsatt å øke langs rørgaten. På tross av fredsforhandlinger med myndighetene har den væpnede konflikten i ulike deler

av Kachin-staten og nordre del av Shan-staten pågått siden juli 2011, og den ser ut til å fortsette.¹⁴ Kampene synes å være direkte relatert til de militæres oppgave med å sikre landområder for rørledningen.

3.3 MENNESKERETTIGHETSBRUDD

Det er rapportert om omfattende menneskerettighetsbrudd i de områdene langs rørgaten der myanmarske styrker har et nærvær. Som ved tidligere infrastrukturbygginger i Myanmar, ser det ut til at det er en sammenheng mellom den økende militarisering i områder langs rørgaten og menneskerettighetsbrudd, spesielt i områder med etniske grupper. Dette stadfestes også i en rapport fra den anerkjente organisasjonen International Crisis Group om situasjonen i Myanmar: «*The worst abuses take place in areas of insecurity or armed conflict, which are almost exclusively in ethnic minority areas. Though human rights abuses – and even atrocities – have been committed by all sides, the Myanmar army is responsible for the vast majority of such incidents.*»¹⁵

Menneskerettighetsbruddene synes særlig å forekomme i den søndre og nordre enden av rørledningstraséen, i Rhakine-staten og Shan-staten, mens de sentrale områdene av Myanmar (*Magway og Mandalay divisions*) synes å være mindre berørt.

De menneskerettighetsbruddene som ser ut til å ha funnet sted i Rhakine-staten, synes å være forskjellig fra de det er rapportert om langs rørledningstraseen i nord. Snarere enn fysisk vold gjelder misnøyen her at prosjektet ødelegger livsgrunnlaget for mange mennesker ved at land konfiskeres uten kompensasjon og ved tap av fiskerett. Det er også rapportert om at kompensasjonen som betales, ofte er i strid med inngåtte avtaler. Det sies også at det skjer mange arbeidsulykker, og at de som er utsatt, i liten grad får erstatning for skader de blir påført. Som tidligere nevnt er det en betydelig lokal misnøye med at prosjektet i liten grad kommer lokalbefolkningen til gode.

Menneskerettighetsbruddene synes å være langt mer alvorlige i områdene langs rørgaten i Shan-staten i nord, og spenner fra alvorlige og voldelige overgrep, som voldtekter, tortur og drap, til forfølgelser og kidnappinger, tvangsarbeid, og konfiskering av land uten kompensasjon. De mest alvorlige overgrepene som voldtekter, drap og tortur, er vanskelig å dokumentere, men flere personer som har vært kontaktet i forbindelse med rådets undersøkelser, har rapportert om slike hendelser i løpet av det siste året i områder langs rørgaten der militære tropper er stasjonert.

Organisasjonen Human Rights Watch publiserte i mars 2012 rapporten *Untold Miseries* som gir en detaljert beskrivelse av overgrep som det militære har begått i Kachin-staten: «*The Burmese army has been responsible for numerous human rights violations since armed conflict resumed in Kachin State in June 2011. It has forced men, women, and children to serve as porters in the front lines of the fighting, at grave risk. It has deliberately attacked ethnic Kachin villages, killing civilians, engaging in torture and other ill-treatment of detainees, and committing rape and other forms of sexual violence. Violent threats have often been made with ethnic slurs. The Burmese army has pillaged and razed homes and destroyed civilian property, impacting immediate and long-term food security. The Burmese army – as well as the KIA [...] has used antipersonnel landmines that have caused dozens of deaths and seriously wounded many others. Children under 18 have been conscripted into Burmese army ranks.*»¹⁶

Også organisasjonene *The Kachin Women's Association Thailand* (KWAT) har dokumentert menneskerettighetsbrudd i Kachin- og Shan-staten i løpet av det siste året. I oktober 2011 utga de rapporten *Burma's Cover up War: Atrocities Against The Kachin People* som beskriver overgrep, blant annet drap, tortur og 34 tilfeller av voldtekter som er gjennomført av soldater i den myanmarske hæren.¹⁷

I forbindelse med rådets undersøkelser er det blitt gjennomført intervjuer med personer i området langs rørgaten, som gir liknende beretninger om fremgangsmåten til de myanmarske styrkene. Det fortelles at soldatene går inn i landsbyer, gjennomfører harde forhør med innbyggerne, og at de har torturert og drept sivile, også barn. Videre er det blitt sagt at trakassering og voldtekt av kvinner er vanlig, og at befolkningen blir tvangsflyttet til steder (relocation sites) der de kan kontrolleres og utnyttes til tvangsarbeid, blant annet såkalt portering. Dette innebærer at sivile må bære utstyr og forsyninger for soldatene under trusler om vold og andre represalier. Både menn, kvinner og barn er offer for tvangsarbeid.

Det er også rapportert om et voksende antall internflyktninger som følge av kampene. Mange er blitt fordrevet fra sine hjem eller har valgt å flykte for å unngå overgrep. Dette fremgår av blant annet Human Rights rapporten ovenfor og medieoppslag: «*Towards the end of last year when fighting became increasingly severe in northern Shan state, several thousand villagers who live along the proposed route of the pipelines were forced to flee their homes. Few if any of the displaced people appear to know anything about the pipeline project.*»¹⁸

Et viktig element i de militæres strategi i områder med etniske konflikter er å målrette aksjoner mot sivilbefolkningen for å kutte forsyningslinjene, tilgangen til informasjon og rekrutteringen til de etniske militsgruppene.¹⁹ Landsbyer blir tvangsflyttet til områder under militær kontroll, og innbyggernes opprinnelige landsbyer blir brent ned og avlinger og andre eiendeler plyndret eller ødelagt. Ifølge International Crisis Group er slike overgrep en del av handlingsmønsteret i det militære, der målsettingen om at militære enheter skal være selvforsynte gir insentiver til og legitimerer at slike overgrep finner sted: «*While it is not clear whether such abuses stem from direct orders by the military hierarchy, they have occurred with enough regularity for decades that they undoubtedly form a part of military culture that senior commanders must be aware of and for which they should be held accountable. The long-standing 'self-reliance' policy of the army, whereby units in the field are expected to be self-sufficient- leading to confiscation of and, forced labour for cultivation of food and informal taxations- also has a significant impact on local populations.*»²⁰ I de etniske konfliktområdene blir ikke overgrep mot lokalbefolkningen etterforsket eller straffet, og dermed er det heller ingenting som hindrer at en slik praksis kan fortsette.²¹

4 Informasjon fra selskapene

Rådets kommunikasjon med selskapene i fellesforetaket fremgår av tilrådningsen av 2. mai 2011. Rådet har ikke kontaktet selskapene etter dette. Imidlertid sendte Daewoo på eget initiativ den 29. Mai 2012 to rapporter til rådet: *A Comprehensive Report to better understand the Shwe Project* og *Land Acquisition Activities - Kyauk Phyu, Rakhine State*

2009-2010. Den førstnevnte rapporten skal, ifølge Daewoo, vise at selskapets tilnærming til prosjektet «*meets and goes beyond what are the generally accepted international standards in fulfilling our corporate social responsibility to the people of Myanmar.*» Den andre rapporten redegjør for hvordan landområder er blitt ervervet i Kyauk Phyu i forbindelse med ilandføring av gassen fra Shwe-feltet utenfor kysten av Myanmar.

Shwe-prosjektet omfatter utvinning og ilandføring av gassen fra to offshore-blokker til en landbasert gassterminal i området Kyauk Phyu, der Daewoo er operatør. Begge rapportene omhandler dette prosjektet. Shwe-prosjektet er ikke en del av rådets tilrådning ettersom rådet kun ser på transporten av gassen fra gassterminalen og videre over land i Myanmar. De ovennevnte rapportene er derfor ikke omtalt nærmere.

Siden POSCO ikke var omfattet av den opprinnelige tilrådningsen, og ettersom Finansdepartementet ikke hadde fattet noen beslutning om rådets tilrådning av 2. mai 2011 sendte Etikkrådet utkastet til tilrådning fra februar 2011 til POSCO for kommentarer den 16. mai 2012.

POSCO svarte rådet 8. juni 2012. Selskapet understreker at man ikke kan basere vurderingen av menneskerettighetsbrudd i dag på hva som hendte da Yadana-rørledningen ble bygget: «*it will be overestimated to deduce what happened in the past would happen again in the future. Daewoo carefully studied the Yadana case, and is determined to avoid such mishap not only for the project we are operating, but also the project we take part in.*»²² Selskapet sier videre at Daewoo har bidratt med råd til prosjektet basert på erfaringer selskapet har høstet med Shwe-prosjektet: «*Daewoo reiterated the significance of avoiding human right violation to the Chinese party and advised them to establish the Code of Corporate Conduct and Ethics as well as the proper procedure and mechanism for land/crop compensation program complying with international standard. The detailed information in respect of such manuals and whole process was provided to the management of SEAGP.*»²³

POSCO opplyser at mer enn halvparten av landområdene som er nødvendig for rørledningen, var ervervet i slutten av april 2012 og fremholder at SEAGP «*has paid its utmost attention to prevent human rights violation and consequently there was no single report of human rights abuse.*» POSCO mener at dette beviser at deltakelse i byggingen av gassrørledningen ikke nødvendigvis leder til menneskerettighetsbrudd. Selskapet viser i den sammenhengen også til den tidligere omtalte rapporten fra Human Rights Watch, og poengterer at det er ingenting i denne rapporten som tyder på at det er rørledningen som har forårsaket spenninger mellom KIA og det militære.

POSCO opplyser videre at konsernet har etiske retningslinjer (*code of conduct*), og at det har styrket arbeidet med menneskerettigheter, men som ikke konkretiseres nærmere. Selskapet har også innført et risikostyringssystem. Gjennom disse tiltakene «*POSCO tries to improve human rights management and prevent human rights risk around POSCO Family. Concerning Myanmar issues, POSCO will protect human rights by monitoring them.*»

5 Rådets vurdering

Den 2. mai 2011 avga rådet tilrådning om å utelukke Daewoo, KOGAS, GAIL og ONGC fra SPU på grunn av en uakseptabel risiko for medvirkning til menneskerettighetsbrudd i forbindelse med bygging av den 800 km lange gassrørledningen tvers gjennom Myanmar. Rådet har etter anmodning fra Finansdepartementet vurdert situasjonen på nytt i lys av den senere tids politiske utvikling i Myanmar. De politiske og demokratiske reformene som myndighetene i Myanmar har gjennomført i løpet av det siste året, har utvilsomt vært positive for menneskerettighetssituasjonen i landet, blant annet gjennom frigivelsen av mange politiske fanger, styrking av ytringsfriheten og gjennomføringen av frie suppleringsvalg i april i år.

Rådet har derfor vurdert om det fortsatt er en uakseptabel risiko for at selskapene medvirker til grove menneskerettighetsbrudd, og har i den sammenheng både sett på om det har vært endringer i selskapenes deltakelse i prosjektet, *statusen for rørledningsprosjektet, hvorvidt det har foregått økt militarisering i områdene langs rørledningstraseen, og om det er rapportert om menneskerettighetsbrudd fra militærets side knyttet til byggingen av rørledningen.*

Når det gjelder selskapenes deltakelse i prosjektet, har det etter det rådet kjenner til ikke skjedd noen endringer i deltakelsen eller eierandeler. Ettersom POSCO har ervervet en eierandel på 68,15 prosent i Daewoo, anser rådet at POSCO som morselskap må inkluderes i tilrådingen, fordi selskapet har en kontrollerende eierandel i Daewoo.

Rørledningen er planlagt ferdigstilt i 2013. Store deler av rørledningen synes å være ferdig, men bygging er ennå ikke påbegynt i Shan-staten i nord, som er et område preget av store etniske konflikter. Det er usikkert om konflikten med etniske grupper vil påvirke ferdigstillingen av prosjektet. POSCO viser i sitt brev til at byggingen av rørledningen ikke har *forårsaket* konfliktene i området. Dette er irrelevant for rådets vurdering av om det foregår menneskerettighetsbrudd i tilknytning til byggingen.

Rådet finner det dokumentert at militariseringen i områder langs rørgaten har økt, særlig i Rhakine-staten og Shan-staten, henholdsvis den søndre og nordre enden av rørledningen. Dette er områder med store etniske befolkningsgrupper. I den nordre delen kan det se ut til at rørledningen har forsterket konflikten, og at den er sentral i de voldshandlingene som foregår i området. I disse områdene har militære styrker i løpet av det siste året forsterket sitt nærvær for å sikre landområder til rørledningen.

På bakgrunn av den informasjonen som rådet selv har innhentet, sammenholdt med nye rapporter fra anerkjente organisasjoner som Human Rights Watch og rapportering i nyhetene, ser det ikke ut til at den politiske utviklingen i Myanmar så langt har hatt noen innvirkning på hvordan myanmarske styrker opptrer mot sivilbefolkningen i områder med etniske konflikter. Rådet legger vekt på at mange ulike kilder bekrefter at militæret i Myanmar fortsatt begår systematiske og grove menneskerettighetsbrudd, og at tortur, drap, voldtekt, tvangsarbeid og andre overgrep skjer i de områdene som rørledningen skal gå gjennom. Disse overgrepene er pågående, og synes å ha økt i omfang i takt med at militæret har søkt å få kontroll over landområder langs rørledningstraseen. Rådet

finner det derfor godt gjort at byggingen av rørledningen fører til grove og systematiske menneskerettighetsbrudd.

Etter rådets oppfatning er grunnlaget for å utelukke selskapene i fellesforetaket samt POSCO som er morselskapet til Daewoo, fortsatt tilstede, og det er faktisk blitt forsterket siden rådets tilråding av 2. mai 2011. Selv om det er militæret i Myanmar og ikke selskapene som begår menneskerettighetsbruddene, er det en klar sammenheng mellom normbruddene og selskapene ved at normbruddene begås for å legge til rette for selskapenes fremtidige virksomhet. Det er også klart at selskapene har gått inn i fellesforetaket ut i fra en enkelt målsetting – å bygge en rørledning over land i Myanmar. De har samtidig godtatt at det militære skal være ansvarlig for å sikre landområder og sørge for sikkerheten langs rørgaten.

Det har vært en betydelig mediedekning av konflikten nord i Shan-staten. Rådet finner det sannsynlig at selskapene i fellesforetaket har hatt eller burde hatt kunnskap om overgrepene som skjer i forbindelse med forberedelsen av rørledningen. Etter rådets oppfatning synes de tiltakene som selskapene har gjennomført og som er beskrevet i tilrådingen av 2. mai 2011 og i avsnitt 4 i denne tilrådingen, ikke å være tilstrekkelige for å hindre menneskerettighetsbrudd.

Rørledningen skal etter planen være ferdigstilt i løpet av 2013. Ettersom militære styrker også skal sikre rørledningen etter at den er kommet i drift, er det rimelig å anta at det vil være et tungt militært nærvær langs hele traséen, og særlig i konfliktområdene, også etter 2013. Rådet legger vekt på at det militærets grove overgrep mot lokalbefolkningen i form av tvangsarbeid og vold synes å fortsette, og at slike handlinger også forekommer i områder som ikke er preget av konflikt. Det later ikke til at endringen i den politiske situasjonen i landet så langt har ført til praktiske reformer med betydning for hvordan hæren behandler sivile i konfliktområder i Myanmar. Rådet finner derfor at det fortsatt er en uakseptabel fremtidig risiko for at selskapene vil medvirke til menneskerettighetsbrudd knyttet til rørledningen.

6 Tilråding

Etikkrådet tilrår at Daewoo International Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd, GAIL India, Korea Gas Corporation og POSCO utelukkes fra investeringsuniverset til SPU på grunn av en uakseptabel risiko for medvirkning til pågående og fremtidige grove eller systematisk brudd på menneskerettighetene i forbindelse med byggingen av en gassrørledning over land i Myanmar.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Gro Nystuen
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 ONGC deltar gjennom sitt heleide datterselskap ONGC Videsh Ltd.
- 2 CNPC har gjennom datterselskapet Southeast Asia Pipeline Company Ltd. en andel på 50,9 prosent i dette selskapet. Daewoos andel er på 25,04 prosent, mens ONGC, gjennom det heleide datterselskapet ONGC Caspian E&P BV (OCEBV), har 8,347 prosent. GAIL India og KOGAS har 4,1735 prosent hver, og Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) har andel på 7,365 prosent, <http://www.ongcvidesh.com/Assets.aspx>
- 3 Etikkrådets tilråkning om utelukkelse av PetroChina er tilgjengelig på www.etikkradet.no
- 4 Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomás Ojea Quintana, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-67_en.pdf
- 5 Publisert av Shwe Gas Movement, 4. september 2011.
- 6 Se for eksempel: Narinjara, 7. mars 2012: Local youths campaign for share of benefits from Shew gas, <http://www.narinjara.com/main/index.php/local-youths-campaign-for-share-of-benefits-from-shwe-gas/>
- 7 Myanmar News International, 12. desember 2011: ALA and Burmese Army clash, <http://www.bnionline.net/index.php/news/narinjara/12260-ala-and-burmese-army-clash.html>
- 8 Democratic Voice of Myanmar, 6. april 2012: Armed groups hold talks with government, <http://www.dvb.no/news/armed-groups-hold-talks-with-government/21433>
- 9 Kachin News skriver 23. mars 2012: «Over the past the few months heavy fighting has been frequent along a stretch of KIO-controlled territory between Namtu and Mandong townships where the massive Shwe gas pipeline project is currently under construction,» <http://www.kachinnews.com/news/war/2254-fighting-resumes-after-kachin-talks-falter.html>
- 10 I tillegg til KIA er det også andre væpnede etniske grupper aktive i dette området, blant annet *the Shan State Armies* og *the United Wa State Army*.
- 11 Ifølge Kachin News skulle den opprinnelige traséen fortsette øst for Hsipaw og via Lashio før den dreide nordover mot Kunming. Den nye traséen svinger 90 grader ved Hsipaw og går rett nordover inn i KIO kontrollert territorium (se figur 1), <http://www.kachinnews.com/news/2249-fighting-in-n-shan-state-continues-along-shwe-pipeline-route.html>. Endringen i traséen er også bekreftet i rådets egne undersøkelser.
- 12 Smith, Matthew, 26. juli 2011: Burmese Crossroads: Oil & Gas Rush Stokes Civil War. <http://www.corpwatch.org/article.php?id=15651&printsafe=1>.
Kachinland News 28. september 2011: Burmese Army arrived near KIA's 4th Brigade headquarter area <http://kachinlandnews.com/?p=20181> Kampene foregikk rundt Kutkai, (se figur 1). *Human Rights Watch*, mars 2012: Untold Miseries. War time abuses and forced displacement in Kachin State, s. 33, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/Myanmar0312ForUpload_1.pdf. *Burma Net News* 25. januar 2012, <http://www.burmanet.org/news/2012/01/25/kachin-news-group-burma-army-sends-more-troops-to-fight-kia-along-shwe-pipeline-route/>
I januar 2012 rapporterte lokale kilder om at den burmesiske hæren hadde sendt forsterkninger inn de nordlige områdene som rørledningen skal krysse, og det ble også rapportert om at burmesiske styrket hadde gått til angrep mot KIA på viktige punkter langs rørgaten i Namtu, Mandong, Nam Kham og Muse (se figur 1).
- 13 Ifølge Asian Tribune 15. mars 2012 fant dette sted i området mellom Namtu og Mandong Townships (se figur 1), <http://www.asiantribune.com/news/2012/03/14/peace-question-war-torn-kachin-state-Myanmar>
- 14 Irrawaddy 12 May 2012: *Burmese Army Threatens to Wipe Out the KIA*, <http://www.irrawaddy.org/archives/3951>.
- 15 International Crisis Group, Myanmar: A New Peace Initiative; Asia Report N°214; 30 Nov 2011, s. 13, <http://www.crisisgroup.org>.
- 16 *Human Rights Watch*, March 2012: *Untold Miseries. War time abuses and forced displacement in Kachin State*, s. 36.
- 17 Rapporten er tilgjengelig på <http://www.kachinwomen.com/publications/reports/84-reported-atrocities-against-the-kachin-people-within-months.html>
- 18 Kachin News 7. mars 2012: Fighting in N.Shan state continues along Shwe pipeline route, <http://www.kachinnews.com/news/2249-fighting-in-n-shan-state-continues-along-shwe-pipeline-route.html>
- 19 Se fotnote 16, s. 13.
- 20 Se fotnote 16, s. 13.
- 21 Se fotnote 16, s. 14.
- 22 Brev fra POSCO til Etikkrådet 12. juni 2012. Alle sitatene i dette avsnittet er hentet fra dette brevet. I tillegg mottok rådet rapporten: Shwe-project; Socio-economic program; Annual report 2010. Den omhandler bare Shwe-prosjektet og er derfor ikke omtalt nærmere her.
- 23 POSCO refererer til SEGAP(South East Asia Gas Pipeline Company)som operatør for gassrørledningsprosjektet.

Til Finansdepartementet

13. september 2013

Tilråkning om Daewoo International Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd., GAIL India Ltd., Korea Gas Corporation og POSCO

Innhold

1 Sammendrag	243
2 Bakgrunn	243
3 Rådets vurdering	245
4 Tilråkning	246

1 Sammendrag

Etikkrådet anbefaler ikke lenger å utelukke selskapene POSCO, Daewoo International Corporation, Korea Gas Corporation (KOGAS), Oil and Natural Gas Corporation Ltd. (ONGC) og GAIL India Ltd. fra SPUs investeringsunivers. Selskapene deltar i et fellesforetak med det kinesiske statsselskapet China National Petroleum Corporation (CNPC), som er ansvarlig for bygging og drift av en 800 km gassrørledning over land tvers gjennom Myanmar. Byggingen av rørledningen ble ferdigstilt i juni 2013.

Etikkrådet har siden mai 2010 avgitt tre tilrådningsbrev til Finansdepartementet med anbefaling om å utelukke selskapene som var involvert i byggingen av rørledningen, den siste 21. juni 2012. Tilrådningsbrev om utelukkelse var knyttet til risikoen for at selskapene medvirket til menneskerettighetsbrudd i forbindelse med byggingen av rørledningen.

Rådet finner det godt gjort at selskapene har medvirket til grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd i forbindelse med byggingen av rørledningen, også etter at de politiske forholdene i Myanmar endret seg. Når rådet nå ikke lenger anbefaler å utelukke selskapene, må det ses i sammenheng med at rådets tidligere tilrådningsbrev var knyttet til selve byggingen av rørledningen. Ettersom byggingen nå er ferdigstilt, er situasjonen endret, slik at grunnlaget som de tidligere tilrådningsbrev var basert på, ikke lenger er til stede.

Rådet ser ikke bort fra at menneskerettighetsbrudd fortsatt vil forekomme. Militære styrker skal sikre rørledningen også etter at den er kommet i drift, og det vil fremdeles være et tungt militært nærvær langs hele traséen, særlig i konfliktområdene. Slike eventuelle brudd vil imidlertid være knyttet til driften av rørledningen og vil i så fall kreve en ny vurdering av selskapenes medvirkning til menneskerettighetsbrudd og hvilke tiltak som gjennomføres for å forhindre at slike brudd skjer.

2 Bakgrunn

Den 27. mars 2009 inngikk myndighetene i Kina og Myanmar en avtale om å bygge to rørledninger: En rørledning for frakt gass fra Shwe-feltet utenfor kysten av Myanmar og en parallell rørledning for transport av olje. Den myanmarske delen av rørledningen er nærmere 800 km lang og går tvers gjennom Myanmar, fra havnen i Kyauk Phyu (Sittwe) i Rhakine-staten til Yunnan-provinsen i Kina. Rørledningen krysser områder befolket av ulike etniske grupper. Byggearbeidene startet opp i 2010, og den 29. juli 2013 ble det rapportert om at driften av gassrørledningen var i gang.¹ Militæret i Myanmar har ansvaret for sikkerheten i rørgaten. Det har funnet sted en økt militarisering langs rørledningstraseen, og det har i hele byggeperioden vært rapportert om bruk av tvangsarbeid og andre grove menneskerettighetsbrudd mot lokalbefolkningen.

Det kinesiske statsselskapet China National Petroleum Corporation (CNPC) er operatør for gassrørledningen. De koreanske selskapene Daewoo International Corporation (Daewoo) og Korea Gas Corporation (KOGAS), samt de indiske selskapene Oil and Natural Gas Corporation Ltd. (ONGC)² og GAIL India Ltd. (GAIL) deltar som minoritetseiere i et fellesforetak med CNPC.³

Den 26. mai 2010 avga Etikkrådet tilrådning om å utelukke CNPCs datterselskap, PetroChina, på grunn av PetroChinas uvanlig nære forhold til CNPC og risikoen for at selskapet ville medvirke til grove menneskerettighetsbrudd knyttet til byggingen av rørledningene.⁴ Etikkrådet vurderte blant annet selskapenes ledelses- og organisasjonsstruktur og sammensetning og samordning av virksomheten mellom selskapene. I spørsmålet om risiko for medvirkning til menneskerettighetsbrudd konkluderte rådet med at selskapene måtte oppfattes som en enhet, slik at CNPCs virksomhet i Myanmar i den sammenheng ikke kunne atskilles fra datterselskapets. Finansdepartementet fulgte ikke tilrådingen om PetroChina fordi departementet mente at PetroChinas tilknytning til CNPC ikke var av en slik art at de to selskapene burde vurderes som ett.

Den 2. mai 2011 avga Etikkrådet tilrådning om å utelukke CNPCs partnere i fellesforetaket fra SPUs investeringsunivers på samme grunnlag. Rådet mente at partnerne i fellesforetaket ved å delta i prosjektet godtok at det militære ville være ansvarlig for sikkerheten i rørgaten. Både type prosjekt og det militærets rolle i prosjektet ville etter rådets syn medføre en uakseptabel risiko for at selskapene ville medvirke til grove menneskerettighetsbrudd.

Den 8. mai 2012 anmodet Finansdepartementet Etikkrådet om å oppdatere tilrådingen av 2. mai 2011 om utelukkelse av Daewoo, KOGAS, GAIL og ONGC i lys av den politiske utviklingen i Myanmar. En ny tilrådning ble avgitt 21. juni 2012, og i denne ble også det koreanske selskapet POSCO inkludert, fordi POSCO hadde ervervet en kontrollerende eierandel i Daewoo. Rådet konkluderte med at grunnlaget for utelukkelse fortsatt var til stede, og at det faktisk var blitt forsterket siden rådets tilrådning av 2. mai 2011, blant annet med følgende begrunnelse: «Rådet finner det dokumentert at militariseringen i områder langs rørgaten har økt, særlig i Rhakine-staten og Shan-staten, henholdsvis den søndre og nordre enden av rørledningen. Dette er områder med store etniske befolkningsgrupper. I den nordre delen kan det se ut til at rørledningen har forsterket konflikten, og at den er sentral i de voldshandlingene som foregår i området. I disse områdene har militære styrker i løpet av det siste året forsterket sitt nærvær for å sikre landområder til rørledningen.» Og videre: «Rådet legger vekt på at mange ulike kilder bekrefter at militæret i Burma fortsatt begår systematiske og grove menneskerettighetsbrudd, og at tortur, drap, voldtekt, tvangsarbeid og andre overgrep skjer i de områdene som rørledningen skal gå gjennom. Disse overgrepene er pågående, og synes å ha økt i omfang, i takt med at militæret har søkt å få kontroll over landområder langs rørledningstraséen.»

Også etter at denne tilrådingen ble avgitt i juni 2012, har det jevnlig vært rapportert om overgrep begått av det militære, blant annet nord i Shan-staten, som følge av konflikten og militariseringen langs rørledningen. Rapportene kommer som regel fra lokale menneskerettighetsorganisasjoner og fokuserer både på tvangsarbeid (såkalt *portering*), trakassering og konfiskering av land og manglende kompensasjon.⁵

3 Rådets vurdering

Rådet har vurdert om grunnlaget for anbefalingen om å utelukke selskapene POSCO, Daewoo, KOGAS, ONGC og GAIL fortsatt er til stede i lys av at gassrørledningen nå er ferdigstilt. I de to tilrådningsene som rådet tidligere har avgitt for disse selskapene, har rådet lagt vekt på at både type prosjekt og det militæres rolle i prosjektet medførte en uakseptabel risiko for at selskapene ville medvirke til menneskerettighetsbrudd.

I den første tilrådningsen om utelukkelse av disse selskapene (2011) var rådets utgangspunkt at risikoen for grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd ved store infrastrukturprosjekter i Myanmar (daværende Burma) var overhengende. Rådet hadde tidligere gitt uttrykk for sitt generelle syn på dette i et brev til Finansdepartementet (11. oktober 2007) om bygging av rørledninger i Burma: «*Dersom selskaper i fondet inngår avtaler om bygging av slike rørledninger, vil Etikkrådet kunne tilråde utelukkelse av disse selskapene allerede fra avtaletidspunktet. Fordi slike byggeprosjekter etter alt å dømme vil innebære en uakseptabel risiko for fremtidig medvirkning til brudd på menneskerettigheter, anses det ikke nødvendig å vente til bruddene er i ferd med å skje.*»⁶

I lys av de siste årenes politiske utvikling i Myanmar, anmodet Finansdepartementet om en ny generell vurdering i 2012. Rådet konkluderte da med at det ville vurdere selskapers virksomhet i Myanmar på lik linje med selskapers virksomhet i andre land, men spesielt følge med på selskapers mulige medvirkning til eventuelle menneskerettighetsbrudd i forbindelse med store infrastrukturbygginger.⁷ Dette ble fulgt opp i den andre tilrådningsen om utelukkelse av selskapene som ble avgitt i juni 2012. Grunnlaget for rådets tidligere vurdering ble oppdatert, blant annet med egne undersøkelser om den pågående menneskerettighetssituasjonen i områder langs rørgaten. Rådet var da ikke i tvil om at det var begått grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd i forbindelse med byggingen av rørledningen, også etter at de politiske forholdene i Myanmar var endret. Selv om det var militæret i Myanmar og ikke selskapene som begikk menneskerettighetsbruddene, var det en klar sammenheng mellom normbruddene og selskapene ved at normbruddene ble begått for å legge til rette for selskapenes fremtidige virksomhet. Det var også klart at selskapene hadde gått inn i fellesforetaket ut i fra en enkelt målsetting – å bygge en rørledning over land i Myanmar. De hadde samtidig godtatt at det militære skulle være ansvarlig for å sikre landområder og sørge for sikkerheten langs rørgaten. Rådet fant det også sannsynlig at selskapene i fellesforetaket hadde hatt eller burde ha hatt kunnskap om overgrepene som skjedde i forbindelse med forberedelsen av rørledningen. Rådet anså derfor at selskapene hadde medvirket til menneskerettighetsbruddene.

Når rådet nå mener at selskapene ikke lenger bør utelukkes, må det ses i sammenheng med at alle rådets tilrådnings og vurderinger i denne saken har vært knyttet til selve byggingen av rørledningen. Ettersom byggingen nå er ferdigstilt, er situasjonen endret, slik at grunnlaget som de tidligere tilrådningsene var basert på, ikke lenger er til stede.

Rådet ser ikke bort fra at menneskerettighetsbrudd fortsatt vil forekomme. Militære styrker skal sikre rørledningen også etter at den er kommet i drift, og det vil fremdeles være et tungt militært nærvær langs hele traséen, særlig i konfliktområdene. Slike eventuelle brudd vil imidlertid være knyttet til driften av rørledningen som antas å være mindre

konfliktgenererende enn byggefasen, og vil i så fall kreve en ny vurdering av selskapenes medvirkning til menneskerettighetsbrudd og tiltakene som gjennomføres for å forhindre at slike brudd skjer.

4 Tilrådning

Etikkrådet tilrår ikke lenger å utelukke POSCO, Daewoo International Corporation, Oil and Natural Gas Corporation Ltd, GAIL India og Korea Gas Corporation fra investeringsuniverset til SPU.

Ola Mestad
Leder
(sign.)

Dag Olav Hessen
(sign.)

Ylva Lindberg
(sign.)

Marianne Olsson
(sign.)

Bente Rathe
(sign.)

Noter

- 1 <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/870f632c-f83e-11e2-92f0-00144feabdc0.html#axzz2aVOEwBKp>,
<http://www.irrawaddy.org/archives/40894>.
- 2 ONGC deltar gjennom sitt heleide datterselskap ONGC Videsh Ltd.
- 3 Rådet har gitt en detaljert redegjørelse for fellesforetaket og partnernes rettigheter og forpliktelser i tilrådingen av 2. mai 2011. Ifølge den informasjon som er tilgjengelig i selskapenes årsrapporter og på hjemmesider, synes det ikke å ha skjedd endringer i deltakelsen eller eierandeler i fellesforetaket.
- 4 Etikkrådets tilrådning om utelukkelse av PetroChina er tilgjengelig på www.etikkradet.no.
- 5 <http://business-humanrights.org/media/shan-pipeline-april-2013.pdf>,
http://www.burmalibrary.org/docs14/Pipeline_Nightmare-en-red.pdf.
- 6 Etikkrådets brev til Finansdepartementet, 11. Oktober 2007.
- 7 Etikkrådets brev til Finansdepartementet, 22. februar 2012.



Andre brev

Til Finansdepartementet

21. januar 2014

Høringsuttalelse fra Etikkrådet i forbindelse med Strategirådets rapport om ansvarlig forvaltning av Statens pensjonsfond Utland

Vi viser til Finansdepartementets høringsnotat av 29. november 2013 i forbindelse med Strategirådets rapport om ansvarlig forvaltning av Statens pensjonsfond utland.

Etikkrådet behandler i denne høringsuttalelsen først og fremst spørsmål som er knyttet til håndteringen av enkeltsselskaper i fondet gjennom eierskapsutøvelse og atferdsbasert utelukkelse.

Vi vil innledningsvis peke på to overordnede problemstillinger som også kommenteres mer i detalj i hovedteksten:

- Strategirådet foreslår at det ikke lenger skal gis offentlige begrunnelser for at selskaper utelukkes fra fondet, men at det skal gis mer informasjon om prinsipper og strategier. Etikkrådet mener at offentlige begrunnelser har vært et av de viktigste elementene i den nåværende ordningen, og er uenig i forslaget. Rådet kan ikke se at forslaget vil føre til større åpenhet om ivaretagelsen av etiske hensyn i forvaltningen av fondet.
- Strategirådet mener at fondets overordnede økonomiske målsetting skal være styrende for eierskapsarbeidet. Etikkrådet vil påpeke at NBIM med et slikt mandat trolig i liten grad vil ha dialog med enkeltsselskaper om etiske utfordringer. Etikkrådet vil reise spørsmålet om dette er ønskelig.

Etikkrådets høringsuttalelse omfatter følgende punkter:

Norges arbeid med ansvarlige investeringer har fått internasjonal anerkjennelse i de årene det har pågått. Etikkrådet påpeker styrker og utfordringer i dagens modell i punkt 1 i høringsuttalelsen.

Finansdepartementet må ta stilling til om NBIM skal påvirke enkeltsselskaper også på etisk (og ikke kun økonomisk) grunnlag. Det er fullt mulig, og også ønskelig, at fondet har flere målsettinger. Dette er utdypet i punkt 2 i høringsuttalelsen.

Uavhengig av organisasjonsmodell bør utelukkelse av selskaper på etisk grunnlag begrunnes faglig og offentliggjøres fordi det er viktig for fondets legitimitet i befolkningen, og fordi det bidrar til normdannelse, både i finansbransjen og i næringslivet for øvrig, se punkt 3.

De etiske hensynene i forvaltningen av fondet må være uavhengige av finansielle hensyn. Etikkrådet anbefaler derfor at det opprettes et uavhengig etikkråd som gir tilråninger til hovedstyret i Norges Bank, se punkt 4.

Strategirådet har i liten grad utredet hvordan arbeidet med de ansvarlige investeringene bør organiseres. Etikkrådet fremmer forslag om en alternativ organisasjonsmodell i punkt 5. Det er viktig at utelukkelse bygger på solide faglige vurderinger. Uavhengig av

organisasjonsmodell må det derfor sikres at kompetansen som i dag ligger i Etikkrådet og dets sekretariat, videreføres og styrkes.

1 Erfaringer fra Etikkrådets arbeid

Utelukkelsene av selskap fra fondet har redusert risikoen for at fondet medvirker til grove normbrudd, hvilket er ordningens opprinnelige hensikt. Etikkrådets tilrådninger er offentlige og er derfor utførlig begrunnet. Dette har styrket fondets legitimitet og har vært med på å bidra til internasjonal normutvikling.

Etikkrådet opplever at finansinstitusjoner, interesseorganisasjoner og andre har tillit til informasjonen i rådets tilrådninger og til at rådet tar opp saker som er relevante. Flere investorer, både i Norge og internasjonalt, følger Etikkrådets tilrådninger, 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. Tilrådingene blir også diskutert i litteratur og forskning om selskapers samfunnsansvar.

Påvirkningskraften i utelukkelse og tilrådninger ligger etter Etikkrådets oppfatning i kombinasjonen av at fondet er en stor aktør, at det er høy terskel for utelukkelse med klare og relativt få kriterier, at tilrådingene er grundige og veldokumenterte, og at de offentliggjøres.

Etikkrådet ser gjennom sitt arbeid følgende hovedutfordringer:

Tidsbruk

Det tar ofte lang tid fra Etikkrådet avgir en tilrådning til den er avgjort av Finansdepartementet, særlig for atferdssaker. Etikkrådet har ingen dialog med selskapene etter at en tilrådning er avgitt. Dette gjør at tilrådingene ikke er oppdaterte når de offentliggjøres, at selskaper blir for lenge i fondet, og at påvirkningsmulighetene ikke utnyttes mens tilrådingen er til behandling i Finansdepartementet.

Arbeidsdelingen mellom utelukkelse og eierskapsutøvelse

Retningslinjene er utformet slik at Etikkrådet skal vurdere de groveste bruddene på etiske normer, mens NBIM skal utøve eierskap der hensynet til fondets langsiktige avkastning og etiske hensyn trekker i samme retning. Det er en gråsonerområde av saker som ikke fullt ut kvalifiserer for utelukkelse, men som NBIM heller ikke griper fatt i av hensyn til fondets langsiktige avkastning.

Etikkrådet og NBIM utveksler informasjon om at de er i dialog med selskaper, men det er ingen samordning i virkemiddelbruken slik at en blir enig om hvordan det enkelte selskap skal behandles. Etikkrådet kan kun anbefale utelukkelse eller observasjon til Finansdepartementet. Etikkrådet mener at det er forhold som burde adresseres ved eierskapsutøvelse, men som slik situasjonen er i dag, ikke blir håndtert fordi det ikke er et effektivt samarbeid mellom Etikkrådet og NBIM.

Arbeidsdelingen mellom Etikkrådet og NBIM er mindre tydelig nå enn da ordningen

ble etablert. Et eksempel på dette er at NBIM det siste året på selvstendig grunnlag har solgt seg ut av enkelte selskaper med begrunnelse i bærekraftsvurderinger. I årsrapporten for 2012 opplyste NBIM at fondet hadde solgt seg ut av 23 selskaper fordi de «ikke produserte palmeolje på en bærekraftig måte»¹. Det var ingen dialog mellom NBIM og Etikkrådet i forbindelse med analysen og nedsalget. Sett utenfra synes det som om NBIM solgte seg ut av selskaper som ikke tilfredsstilte visse overordnede krav, uten en inngående vurdering av hvert enkelt selskap. Etter Etikkrådet syn er dette en effektiv, men lite treffsikker måte for å rense fondet for uheldige plasseringer.

2 Mål for ansvarlige investeringer

Etikkrådet mener at Finansdepartementet må fastsette målsettinger for utelukkelse av selskaper, for eierskapsutøvelse på etisk grunnlag og for ivaretagelse av klimahensyn.

Strategirådet tar opp målsettinger for fondet i sin første hovedanbefaling (pilar 1). Strategirådets forslag innebærer en videreføring av dagens målsettinger, nemlig å maksimere fondets avkastning under moderat risiko og å unngå visse investeringer på etisk grunnlag. Dette reiser et særlig spørsmål når det gjelder eierskapsutøvelsen. Under dagens økonomisk begrunnede mandat har NBIM håndtert et begrenset antall enkelt-selskaper gjennom en dialog på etisk grunnlag. Hvis Finansdepartementet ønsker at flere enkelt-selskaper skal håndteres gjennom eierskapsutøvelse, er det etter Etikkrådets mening uhensiktsmessig å videreføre den samme målsettingen.

2.1 NÆRMERE OM FONDETS MÅLSETTING

Målet for Etikkrådets arbeid under dagens regelverk er klart: Å gi råd til Finansdepartementet om å utelukke selskaper med virksomhet i strid med kriteriene som departementet har fastsatt.

Etikkrådet mener at hovedformålet med utelukkelse fortsatt bør være å unngå fondets medvirkning til særlig grove etiske normbrudd. Det må fortsatt være de groveste normbruddene som skal være grunnlag for utelukkelse fra fondet, og mandatet må være tydelig på dette. Dette har vist seg å fungere operativt i hele den tiden rådet har vært i virksomhet. En bør holde fast ved kriteriene for utelukkelse, ikke bare fordi de er uttrykk for en overlappende konsensus i Norge, men også fordi kriteriene reflekterer en minstestandard det er bred enighet om gjennom internasjonale avtaler og normer.

Målet for NBIMs eierskapsarbeid er mindre tydelig. NBIM skulle i utgangspunktet bare ta økonomiske hensyn i valget av investeringsstrategi, men retningslinjene la til grunn at et langsiktig fond som var bredt investert, ville tjene på at selskapene i fondet respekterte grunnleggende etiske normer. På dette grunnlaget ble NBIM pålagt å ivareta etiske hensyn i sin eierskapsutøvelse blant annet basert på OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper og Global Compact.²

Som en generell forutsetning var dette en usikker sammenheng som det ikke var vitenskapelig belegg for. Så vidt Etikkrådet har forstått, arbeidet NBIM lite med brudd på etiske normer i enkelt-selskaper, og mer med generelle forventninger som ble kommunisert

til grupper av selskaper. Det oppsto et misforhold mellom hva fondet faktisk grep tak i, og forventningene til fondet.

I revisjonen av retningslinjene i 2009 ble det i stortingsmeldingen lagt større vekt på å påvirke selskaper til endring og å få til et samvirke mellom utelukkelse og eierskapsutøvelse. Selv om hovedmålet med NBIMs forvaltning fortsatt var økonomisk, mente departementet at fondet skulle «bidra til endringer i positiv retning i bærekraftsspørsmål og når det gjelder selskapers atferd innen selskapsstyring og sosiale og miljømessige forhold.»³ Departementet beskrev en virkemiddelkjede der utelukkelse skulle være siste mulighet hvis en ikke lyktes i å få til nødvendige endringer gjennom eierskapsutøvelse, slik også Strategirådet gjør i sin rapport.

Etikkrådets interne prosesser, der rådet først innhenter informasjon, så kontakter selskapet, innhenter ytterligere informasjon og til slutt ber selskapet om å kommentere et utkast til tilrådning, utgjør i seg selv en slik virkemiddelkjede som departementet etterlyste. Det har derimot ikke vært noe planmessig samvirke mellom NBIMs eierskapsutøvelse og Etikkrådets utelukkelse. NBIM og Etikkrådet arbeider i liten grad med de samme problemstillingene. Dette er egentlig ikke overraskende ettersom målsettingene for eierskapsutøvelsen og utelukkelsene er ulike. Etikkrådet skal gjøre etiske vurderinger og NBIM hovedsakelig økonomiske.

Finansdepartementet må ta standpunkt til om fondet skal forholde seg til selskaps-spesifikke problemer som i utgangspunktet ikke vil føre til utelukkelse. Dette kan f. eks. være i planleggingsfasen av virksomhet som kan føre til utelukkelse om den gjennomføres, eller forhold i leverandørkjeden der avstanden til selskapet kanskje er for stor til utelukkelse, men der selskapet ikke oppfyller forventninger internasjonale retningslinjer stiller. I denne kategorien faller f. eks. kjøperne fra tekstilfabrikkene i Bangladesh som raste sammen, eller selskapet Posco i planleggingsfasen av stålverket i India, som har møtt motstand blant lokalbefolkningen. Andre fond med en ansvarlig investeringspraksis tar ofte opp slike problemstillinger med selskaper, men det er vanskelig å se hvordan dette kan følge av et økonomisk mandat. For å sikre sammenhengen i virkemiddelbruken mellom utelukkelse på etisk grunnlag og den videre eierskapsutøvelsen mener Etikkrådet at Finansdepartementet derfor må stille eksplisitt krav om at NBIM skal ta tak i slike problemstillinger gjennom en dialog med enkelt-selskaper.

At departementet fastsetter en klar separat målsetting for fondet om eierskapsutøvelse på et etisk grunnlag, vil også sikre at forvaltningen utføres i tråd med de stadig økte internasjonale kravene til ansvarlig forvaltning. En rekke internasjonale instrumenter retter seg både til statlige aktører, selskaper og investorer, som for eksempel FNs veiledende prinsipper for menneskerettigheter og næringsliv, OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper, PRI og Global Compact. For fondet kan FNs veiledende prinsipper og OECDs retningslinjer være særlig relevante siden disse også retter seg til statlige aktører i deres myndighetsrolle og ikke bare i rollen som deltakere i næringsvirksomhet på linje med andre subjekter. Normutviklingen siden de etiske retningslinjene ble etablert i 2004, har hevet kravene som stilles til både myndigheter, selskaper og investorer, og målsettingen for fondet bør reflektere denne utviklingen.

2.2 UTELUKKELSER SOM SLUTTPUNKTET I EN EIERSKAPSPROSESS

Strategirådet beskriver i sin rapport en trappetrinnsprosess der utelukkelse skal være siste utvei når andre virkemidler har vært prøvd. Ved årsskiftet 2012/2013 var SPU investert i nesten 7500 selskaper. De 200 største plasseringene utgjorde halvparten av fondets verdi. Verdien av de fire største selskapene i fondet var dobbelt så stor som verdien av de 4000 minste plasseringene. I 2170 selskaper var investeringen under 10 millioner NOK. Kostnaden ved en grundig utredning og en eierskapsprosess kan ikke forsvares for små investeringer hvis målet er å ivareta fondets økonomiske interesser. For å sikre at selskapene i fondet holder en minste etisk standard, vil det sannsynligvis være mer effektivt fra et økonomisk ståsted å selge seg ut av små plasseringer med høy etisk risiko enn å bruke ressurser på utredning eller dialog.

Med NBIMs strategiske endringer er dette en utvikling som vil komme, uavhengig av de organisatoriske endringene Strategirådet foreslår. Av de ni selskapene hvor en tilrådning om utelukkelse er offentliggjort de siste tre årene og beslutningen har vært utelukkelse, solgte NBIM seg ut av fem av selskapene før Finansdepartementet fattet en beslutning. NBIM var da informert om Etikkrådets utredning. Dialog på enkelt-selskapsnivå vil med den foreslåtte hovedmålsettingen trolig bare skje med et fåtall store selskaper som har etiske utfordringer av en slik karakter at det ellers ville være nødvendig å selge seg ut av selskapene.

2.3 DET BØR FASTSETTES MÅLSETTINGER OG STRATEGIER FOR KLIMAENDRINGER

Etikkrådet mener at også klimaspørsmålet bør adresseres i prosessen som pågår med Strategirådets rapport.

Norge anser trusselen om klimaendringer som en av de største utfordringene verden står overfor og ønsker å være en pådriver for å motvirke klimaendringer. Det er vanskelig å tilordne klimaødeleggelser til konkrete selskaper i porteføljen så lenge det internasjonale avtaleverket legger opp til at nasjonalstatene skal bestemme hvordan deres utslipp skal fordeles. Etikkrådet har så langt ikke tilrådd å utelukke noen selskaper fra fondet alene på grunn av klimaødeleggelser, og har også i liten grad brukt dette som tilleggs-kriterium.

Det synes rimelig å legge til grunn at klimaødeleggelser vil ha økonomiske konsekvenser for fondet, og derfor har også Finansdepartementet tatt grep både for å kartlegge klimakonsekvenser og for å vri investeringene i klimavennlig retning. Klima har også vært et av satsingsområdene til NBIM i eierskapsutøvelsen.

Etikkrådet mener at Finansdepartementet fortsatt må være tydelig på at fondet skal ta hensyn til klimatrusselen i sine investeringer. For at dette skal få nødvendig tyngde, er det nødvendig at departementet beskriver målsetting og strategi for arbeidet.

3 Åpenhet om utelukkelsesbeslutninger

Den andre av Strategirådets hovedanbefalinger (pilar 2) gjelder åpenhet og etterprøvbarehet. Strategirådet anbefaler at det ikke lenger skal offentliggjøres begrunnelser for at selskaper utelukkes fra fondet. Bare navn på selskaper som blir utelukket etter en beslutning i hovedstyret, skal offentliggjøre. Strategirådet begrunner dette med at en dialog med selskaper har størst mulighet for å bære frukter hvis den foregår i det lukkede rom, og at det reduserer fondets operasjonelle risiko, blant annet søksmålsrisikoen. Strategirådet legger til grunn at offentliggjøring av fondets retningslinjer og strategier vil gi tilstrekkelig tillit til at fondet ivaretar sine etiske forpliktelser.

Etikkrådet er uenig i dette. Etikkrådet mener at forslaget betyr at det vil bli gitt mindre informasjon om fondet, og at fondet gjennom dette mister noe av den påvirkningskraften og den internasjonale anerkjennelsen som etikkarbeidet har i dag. Etikkrådet vil også påpeke at det aldri har blitt reist noe søksmål mot departementet på grunnlag av tilrådnin-gene.

Etikkrådets utredningsprosess fungerer som en relativt lukket eierskapsprosess med mulighet for en offentlig begrunnet utelukkelse i enden av prosessen, og det er ofte en relativt omfattende dialog mellom rådet og selskapet som vurderes. I mange slike dialoger har selskaper gitt uttrykk for at de nødvendig vil bli utelukket, blant annet av hensyn til sitt omdømme. Det er altså offentliggjøringen selskapene synes å være mest bekymret for, ikke selve nedsalget. Strategirådet synes å legge til grunn at muligheten for å lykkes i en dialog blir større, hvis ingenting offentliggjøres fra prosessen, verken når den pågår, eller senere. Dette er ikke i tråd med Etikkrådets erfaringer. De erfaringene Strategirådet viser til fra boikotter av selskaper med virksomhet i Sør-Afrika og Sudan, er kun et snevert utvalg av eksempler og virker lite overførbare på måten Etikkrådet arbeider med utelukkelser.

Offentlig informasjon om konkrete selskaper bidrar til at andre aktører tar opp samme spørsmål, slik at påvirkning skjer fra flere aktører samtidig. Hvis det skal være et mål i seg selv å påvirke selskaper i en bedre retning, er dette et moment en bør legge vekt på.

Offentliggjøring av Etikkrådets tilrådninger kommuniserer til andre selskaper hvordan fondet vurderer ulike typer aktivitet. Det at flere selskaper har henvendt seg til Etikkrådet for å diskutere planer om virksomhet som likner på noe Etikkrådet har vurdert tidligere, tyder på at tilrådnin-gene er godt kjent, og at de kan ha innvirkning på hvordan selskaper opptrer. En generell strategi eller overordnet CSR-rapport fra fondet vil ikke ha samme gjennomslag.

Hensynet til fondets legitimitet tilsier også at det må rapporteres om hvordan prinsipper og strategier omsettes til konkrete handlinger som berører enkeltselskaper og problemområder i porteføljen. Dette innebærer offentliggjøring både av hvilke selskaper NBIM har en dialog med, hvilke problemstillinger som er tatt opp i dialogen, og begrunnelser for utelukkelse fra fondet.

Som et eksempel på dette kan nevnes at Finansdepartementet i oktober i fjor offentliggjorde Etikkrådets tilrådninger om selskapene Royal Dutch Shell PLC og Eni SpA. Inntil da forelå det ingen offentlig informasjon om hvordan fondet hadde forholdt seg

til den alvorlige oljeforurensningen i Nigerdeltaet. Hvis tilrådingene ikke hadde blitt offentliggjort, ville inntrykket i offentligheten ha vært at fondet ikke arbeidet med denne problemstillingen. Det samme kan sies om f. eks. bygging av bosettinger på Vestbredden, avfallshåndtering fra gruvedrift, naturressursutvinning i Vest-Sahara og tropisk avskoging.

Uten at det rapporteres offentlig om hvordan fondet forholder seg til selskaper, blir det også krevende for politiske myndigheter å utvikle retningslinjene ettersom det ikke er mulig å se hvordan retningslinjene omsettes i konkrete handlinger.

De grundige offentlige begrunnelsene for fondets utelukkelse er normdannende. Det eksisterer internasjonalt en rekke retningslinjer og forventninger til selskaper, men få konkrete eksempler på hvordan disse retningslinjene kan anvendes. De offentlige tilrådingene spiller inn i den internasjonale debatten om hvilke forventninger som kan stilles både til selskaper og fond. Strategirådets rapport legger opp til å fjerne dette særtrekket ved den norske modellen som har fungert godt, og som har fått anerkjennelse, også internasjonalt.

4 Uavhengighet i etiske beslutninger

Ved etableringen av Etikkrådet ble det lagt vekt på at rådet skulle være uavhengig, både av økonomiske hensyn og politiske myndigheter. Fondets eier måtte ta beslutningene om utelukkelse fordi de kunne gå på bekostning av avkastningen. Beslutningene skulle baseres på råd fra et uavhengig organ for at politiske hensyn, økonomiske hensyn og etiske hensyn ikke skulle blandes sammen.

Strategirådet foreslår å flytte beslutninger om utelukkelse til hovedstyret i Norges Bank. Etikkrådet er enig i at disse beslutningene ikke lenger behøver å tas av departementet. Rådet mener likevel at det er viktig at beslutningene om utelukkelse er uavhengige av de økonomiske vurderingene. Dette synes ikke å være tilstrekkelig ivaretatt ved forslaget om å flytte beslutningene om utelukkelse til hovedstyret i Norges Bank. Særlig ved nedsalg av betydelige aksjeposter i store selskaper vil det kunne være en konflikt mellom etiske hensyn og finansielle hensyn. Uavhengighet er også viktig for troverdigheten og legitimiteten til etikkarbeidet i fondet.

Uavhengigheten vil kunne sikres ved at Finansdepartementet fortsatt har ansvaret for å oppnevne et etikkråd som har sitt eget sekretariat og som gir råd til hovedstyret i saker om uttrekk. Når et slikt råd oppnevnes av og har mandat og budsjett direkte fra Finansdepartementet, vil det være klarhet om at rådets eneste oppgave er å ivareta etiske hensyn uten å skjele til andre deler av forvaltningen av fondet. Avveiningen mellom økonomiske hensyn og etiske hensyn og vurderingen av hensiktsmessig virkemiddelbruk vil ligge i banken. Etikkrådets forslag til organisering av dette arbeidet er utdypet i punkt 5.

5 Systemet for utelukkelse i en ny organisasjonsmodell

Strategirådets tredje hovedanbefaling (pilar 3) gjelder integrasjon av arbeidet med ansvarlige investeringer. Strategirådet foreslår at beslutninger om utelukkelse skal overføres til hovedstyret i Norges Bank. Det heter i rapporten at Norges Bank må tilføres tilstrekkelig ekspertise, og at styret i Norges Bank kan velge å oppnevne en komité som kan komme med råd i uttrekkspørsmål. Kunnskapen og erfaringen som har blitt opparbeidet i Etikkrådets sekretariat, bør integreres i NBIM. Ut over dette beskriver rapporten ikke hvordan arbeidet med ansvarlige investeringer skal organiseres.

Etikkrådet mener at Finansdepartementet må vurdere organiseringen av arbeidet med ansvarlige investeringer mer inngående. Dette er ikke tilstrekkelig utredet i Strategirådets rapport. Etikkrådet vil likevel komme med noen bemerkninger til den skisserte løsningen.

Dersom Norges Bank får et mandat om å drive eierskapsutøvelse på etisk grunnlag, kan det være hensiktsmessig å legge rådets sekretariat inn i banken. Organisasjonsmodellen må sikre at banken har kompetanse og insentiver til å utøve mandatet, og det må etableres et kontrollsystem som sikrer at mandatet utøves i samsvar med hensikten. Slik kontroll kan skje ved at et Etikkråd, oppnevnt av Finansdepartementet, avgir årlige offentlige rapporter til departementet om sin virksomhet. Rådet bør også kunne spille inn til NBIM saker hvor utelukkelse er uaktuelt, men som egner seg for eierskapsutøvelse. En dialog med selskaper krever sakkunnskap, og de som deltar i dialogen med selskapene, må ha kompetanse på de spørsmålene som diskuteres. I tillegg til å ha en utredningsfunksjon, må sekretariatet også delta i dialog med selskaper.

Hvis departementet derimot ikke mener at fondet skal ta opp etiske problemer i enkelt-selskaper dersom det ikke følger av en økonomisk målsetting for arbeidet med ansvarlige investeringer, er det ikke hensiktsmessig å legge sekretariatet inn i banken. Da kan Etikkrådet fortsette som i dag, men gi sine tilrådninger til Norges Bank i stedet for til Finansdepartementet.

Etikkrådet er ellers enig med Strategirådet i at det, uavhengig av modell, må være et eget budsjett for denne virksomheten.

NBIMs utøvelse av sitt etiske mandat vil være hovedstyrets ansvar på samme måte som andre større beslutninger i forvaltningen. Hovedstyret må derfor også ha kompetanse innen de etiske hensynene fondet skal ivareta.

6 Avslutning

Internasjonale retningslinjer som retter seg mot selskaper, har i den senere tid raskt utviklet seg til å bli mer konkrete og gir praktisk veiledning om f. eks. hvordan konsultasjoner skal foregå, hvordan en skal kompensere mennesker som må flytte ved ekspropriasjon, og hvordan selskaper skal kartlegge konsekvensene av sin virksomhet. Felles for slike retningslinjer er at de stiller krav til åpenhet.

Internasjonale retningslinjer som retter seg til investorer, f. eks. Principles for Responsible Investment, PRI, er mer overordnede og har i mindre grad utviklet konkrete føringer for hva som er riktig handlingsalternativ. Hvordan forvalterne håndterer konkrete spørsmål i praksis, er det generelt vanskelig å få tak på til tross for et rikt tilfang på overordnede målsettinger, prinsipper og strategier. Det rapporteres i liten grad på selskapsnivå.

Strategirådets anbefaling vil bringe SPU på linje med andre slike fond. Fondet skal være mer åpent om strategier og prinsipper enn i dag, men skal ikke offentliggjøre opplysninger om konkrete selskaper. Eierskapsarbeidet skal være basert på en overordnet økonomisk målsetting.

Heller enn å kopiere en slik forvaltningsmodell bør fondet være tydelig på hvordan etiske hensyn i enkelte situasjoner skal supplere eller gå foran økonomiske hensyn. Derfor bør fondet ha klare retningslinjer for hvordan fondet skal ta opp etiske problemstillinger på enkelt-selskapsnivå, og være åpent både om hvilke problemstillinger fondet har tatt opp, og hvordan enkelt-selskaper er håndtert. Slik kan fondet bidra til en «beste praksis» fordi det er med på å forme hvordan generelle prinsipper kan omsettes til handlinger.



Ola Mestad
Leder for Etikkrådet

Noter

- 1 Årsrapporten for Statens pensjonsfond utland 2012, s. 35.
- 2 Revidert Nasjonalbudsjett 2004, boks 4.2.
- 3 St. meld. nr. 20 (2008-2009), s. 90.



Omtale av tilrådninger om utelukkede selskaper

Kort omtale av tilrådingene som omhandler de utelukkede selskapene

Tilrådingen om å utelukke selskaper som produserer klasevåpen

- 16.06.2005 Selskaper som produserer komponenter til klasevåpen**
Selskapene General Dynamics Corp. og Raytheon Co. er utelukket fordi de produserer sentrale komponenter til klasevåpen.
(Offentliggjort 2. september 2005)
- 06.09.2006 Poongsan Corp.**
Poongsan Corp. er utelukket fordi det produserer klasevåpen.
(Offentliggjort 6. september 2006)
- 15.05.2007 Hanwha Corp.**
Hanwha Corp. er utelukket fordi selskapet produserer klasevåpen.
(Offentliggjort 11. januar 2008)
- 26.08.2008 Textron Inc.**
Textron er utelukket fordi selskapet produserer klasevåpen.
(Offentliggjort 30. januar 2009)

Tilrådingen om å utelukke selskaper som produserer kjernevåpen

- 19.09.2005 Selskaper som utvikler og produserer komponenter til kjernevåpen**
Selskapene Boeing Co., Honeywell International Inc., Northrop Grumman Corp. og Safran SA er utelukket fordi de produserer sentrale komponenter til kjernevåpen.
(Offentliggjort 5. januar 2006)
- 18.04.2006 EADS Co.**
EADS (European Aeronautic Defence and Space Company) ble i 2005 utelukket fordi det produserte klasevåpen. I 2006 var det klart at selskapet ikke lenger gjorde dette, men utelukkelsen ble opprettholdt fordi selskapet produserer sentrale komponenter til kjernevåpen.
(Offentliggjort 18. april 2006)

- 15.11.2007 GenCorp Inc.**
GenCorp Inc. er utelukket fordi det produserer sentrale komponenter til kjernevåpen.
(Offentliggjort 11. januar 2008)
- 15.11.2007 Serco Group Plc.**
Serco Group Plc. er utelukket fordi det produserer sentrale komponenter til kjernevåpen.
(Offentliggjort 11. januar 2008)
- 31.08.2012 The Babcock & Wilcox Co. og Jacobs Engineering Group Inc.**
The Babcock & Wilcox Co. og Jacobs Engineering Group Inc. utelukket fordi de produserer sentrale komponenter til kjernevåpen.
(Offentliggjort 11. januar 2013)
- 02.05.2013 Alliant Techsystems Inc.**
Alliant Techsystems Inc. er utelukket fordi selskapet produserer sentrale komponenter til kjernevåpen.
(Offentliggjort 21. august 2013)
- 13.06.2013 Lockheed Martin Corp.**
Lockheed Martin Corp. er utelukket fordi selskapet produserer sentrale komponenter til kjernevåpen.
(Offentliggjort 21. august 2013)

Tilrådning om å utelukke selskaper som produserer antipersonellminer

- 22.03.2002 Singapore Technologies Engineering Ltd.**
Etter tilrådning fra Folkerettsrådet ble Singapore Technologies Engineering Ltd. utelukket fordi selskapet antas å produsere antipersonellminer.
Folkerettsrådet ble lagt ned da Etikkrådet ble opprettet i 2004.
(Offentliggjort 26. april 2002)

Tilrådning om å utelukke selskaper som leverer militært materiell til Burma

- 14.11.2008 Dongfeng Motor Group Co. Ltd.**
Dongfeng Motor Group Co. Ltd. er utelukket fordi selskapet leverer militære kjøretøy til burmesiske myndigheter.
(Offentliggjort 13. mars 2009)

Tilrådnings om å utelukke selskaper som produserer tobakk

22.10.2009 Selskaper som produserer tobakk

Selskapene Alliance One International Inc., Altria Group Inc., British American Tobacco BHD, British American Tobacco Plc., Gudang Garam Tbk pt., Imperial Tobacco Group Plc., ITC Ltd., Japan Tobacco Inc., KT&G Corp, Lorillard Inc., Philip Morris International Inc., Philip Morris Cr AS., Reynolds American Inc., Souza Cruz SA, Swedish Match AB, Universal Corp VA og Vector Ltd. Group er utelukket fordi de produserer tobakk.
(Offentliggjort 19. januar 2010)

15.11.2010 Shanghai Industrial Holdings Ltd.

Shanghai Industrial Holdings Ltd. er utelukket fordi et heleid datterselskap produserer tobakk.
(Offentliggjort 15. mars 2011)

15.02.2011 Grupo Carso SAB de CV

Grupo Carso SAB de CV er utelukket fordi selskapet er involvert i tobakkproduksjon.
(Offentliggjort 24. august 2011)

24.01.2013 Schweitzer-Mauduit International Inc. og Huabao International Holdings Ltd.

Etikkrådet tilrådet å utelukke selskapene Schweitzer-Mauduit International Inc. og Huabao International Holdings Ltd. på grunnlag av tobakksproduksjon.
(Offentliggjort 8. mai 2013)

Tilråding om å utelukke selskaper som medvirker til brudd på menneskerettigheter

15.11.2005 Wal-Mart Stores Inc.

Wal-Mart Stores Inc. og datterselskapet Wal-Mart de Mexico er utelukket på grunn av dårlige arbeidsforhold både i enkelte av selskapets egne forretninger og hos underleverandører.
(Offentliggjort 6. juni 2006)

18.04.2013 Zuari Agro Chemicals Ltd.

Selskapet Zuari Agro Chemicals Ltd. ble utelukket på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom sin produksjon av hybridfrø medvirker til de verste former for barnarbeid.
(Offentliggjort 14. oktober 2013)

Tilrådning om å utelukke selskaper som medvirker til krenkelse av individers rettigheter i krig og konflikt

21.12.2011 Shikun & Binui Ltd.

Shikun & Binui Ltd. er utelukket på bakgrunn av sin virksomhet knyttet til bygging av israelske bosettinger i Øst-Jerusalem.
(Offentliggjort 15. juni 2012)

25.04.2013 Africa Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd.

Etikkrådet tilrådet i april 2013 å oppheve utelukkelsen av selskapene Africa

01.11.2013 Israel Investments Ltd. og Danya Cebus Ltd. Selskapene hadde da vært utelukket siden august 2010 på bakgrunn av bygging av israelske bosettinger på Vestbredden. Etikkrådet la til grunn at denne virksomheten hadde opphørt og at grunnlaget for utelukkelse ikke lenger var til stede. Ny informasjon viste at selskapene likevel drev bygging av bosettinger i Øst-Jerusalem, og selskapene ble på bakgrunn av dette tilrådet utelukket i november 2013.
(Offentliggjort 21. august 2013 og 30. januar 2014)

Tilrådninger om å utelukke selskaper som forårsaker alvorlig miljøskade

15.02.2006 Freeport McMoRan Copper & Gold Inc.

Freeport McMoRan Copper & Gold Inc. er utelukket fordi selskapet forårsaker alvorlig miljøskade ved å deponere avgangsmasser fra Grasberg-gruven i Indonesia i et naturlig elvesystem.
(Offentliggjort 6. juni 2006)

15.05.2007 Vedanta Resources Plc.

Metall- og gruveselskapet Vedanta Resources Plc., inkludert datterselskapene Sterlite Industries Ltd. og Madras Aluminium Company Ltd., er utelukket fordi selskapet forårsaker alvorlig miljøskade knyttet til forurensninger og uforsvarlig håndtering av avfall fra aluminiums- og kopperverk. Videre medvirker selskapet til brudd på menneskerettigheter, herunder overgrep mot og tvangsflytting av stammefolk.
(Offentliggjort 6. november 2007)

15.02.2008 Rio Tinto Plc. og Rio Tinto Ltd.

Gruvekonsernet Rio Tinto deltar i et fellesforetak med Freeport McMoRan Copper & Gold Inc. i Grasberg-gruven i Indonesia. Freeport McMoRan Copper & Gold Inc. ble utelukket fra fondet i 2006 fordi elvedeponeringen av gruveavfall forårsaker alvorlig miljøskade. Rio Tinto er utelukket fordi selskapet anses for å være delaktig i de alvorlige miljøskadene gruvevirksomheten forårsaker.
(Offentliggjort 9. september 2008)

- 15.08.2008** **Barrick Gold Corp.**
Gruveselskapet Barrick Gold Corp. er utelukket fordi elvedeponeringen av avgangsmasser fra Porgera-gruven på Papua Ny Guinea forårsaker alvorlig miljøskade.
(Offentliggjort 30. januar 2009)
- 16.02.2009** **MMC Norilsk Nickel**
Selskapet MMC Norilsk Nickel er utelukket fordi selskapets utslipp fra nikkelverket på Tajmyrhalvøya forårsaker alvorlig miljøskade.
(Offentliggjort 20. november 2009)
- 22.02.2010** **Samling Global Ltd.**
Skogselskapet Samling Global Ltd. driver skogsdrift i tropisk regnskog. Selskapet er utelukket på grunn av ulovlig hogst og alvorlig miljøskade i Sarawak (Malaysia) og Guyana.
(Offentliggjort 23. august 2010)
- 15.09.2010** **Lingui Developments Berhad**
Skogselskapet Lingui Developments Berhad driver skogsdrift i tropisk regnskog. Selskapet er utelukket på grunn av ulovlig hogst og alvorlig miljøskade i Sarawak (Malaysia). Lingui er et datterselskap til Samling Global Ltd. Utelukkelsen av Samling var blant annet basert på normbrudd som ble avdekket i Linguis virksomhet.
(Offentliggjort 16. februar 2011)
- 18.06.2012** **Zijin Mining Group Co. Ltd.**
Det har de senere år vært flere alvorlige hendelser ved selskapets anlegg hvor deponidemninger for gruve- og prosessavfall har kollapset og ført til omfattende forurensning og tap av menneskeliv. Etikkrådet anså at det var en uakseptabel risiko for tilsvarende, fremtidige hendelser, og anbefalte på dette grunnlag at selskapet skulle utelukkes fra SPU.
(Offentliggjort 14. oktober 2013)
- 21.06.2012** **Volcan Compañia Minera SAA**
Gruveselskapet Volcan Compañia Minera SAA driver en dagbruddgruve i byen Cerro de Pasco, Peru. Selskapet er utelukket på grunn av betydelig blyforurensning som følge av dagens drift og gamle deponier som selskapet har ansvar for.
(Offentliggjort 14. oktober 2013)

- 25.06.2012 WTK Holdings Berhad**
Selskapet WTK Holdings Berhad driver skogsdrift i tropisk skog i Sarawak. Selskapet er utelukket fordi det gjennom hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjer forårsaker alvorlig miljøskade.
(Offentliggjort 14. oktober 2013)
- 03.12.2012 Ta Ann Holdings Berhad**
Selskapet Ta Ann Holdings Berhad driver skogsdrift i tropisk skog i Sarawak. Selskapet er utelukket fordi det gjennom hogst og konvertering av tropisk skog til plantasjer i Sarawak forårsaker alvorlig miljøskade.
(Offentliggjort 14. oktober 2013)
- 13.09.2013 Sesa Sterlite.**
Vedanta Resources og datterselskapene Sterlite Industries og Malco ble i 2007 utelukket fra SPU fordi selskapene forårsaket alvorlig miljøskade og medvirket til brudd på menneskerettigheter. Vedanta er blitt omstrukturert og datterselskapene er inkludert i et nytt selskap, Sesa Sterlite, der Vedanta Resources har en kontrollerende eierandel. Omstruktureringen endrer ikke selskapenes virksomhet. Både Vedanta og Sesa Sterlite er derfor utelukket fra SPUs investeringsunivers.
(Offentliggjort 30. januar 2014)

Tilrådning om å utelukke selskap på grunnlag av grove brudd på grunnleggende etiske normer

- 15.05.2009 Elbit Systems Ltd.**
Elbit Systems Ltd. er utelukket fordi det leverer overvåkingsutstyr til den israelske separasjonsbarrieren på Vestbredden.
(Offentliggjort 3. september 2009)
- 15.11.2010 Potash Corp. of Saskatchewan**
Selskapet Potash Corp. of Saskatchewan er utelukket på bakgrunn av kjøp av fosfat utvunnet i Vest-Sahara.
(Offentliggjort 6. desember 2011)

Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers

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 tidshorison, 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 tredje eller fjerde 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. Oppgaver for Etikkrådet

- (1) 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.
- (2) Rådet gir etter anmodning fra Finansdepartementet tilrådning om hvorvidt en investering kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.
- (3) Rådet gir tilrådning om utelukkelse etter kriteriene i § 2 første og tredje ledd.
- (4) Rådet kan gi tilrådning om at et selskap settes under observasjon, jf. § 3.

§ 5. Etikkrådets arbeid

- (1) Rådet tar opp saker etter § 4 tredje og fjerde 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 tilrådingen, 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 kalendermåneder 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

