



Naturressursutvinning i omstridte områder

Naturressursutvinning i omstridte områder kan reise spesielle problemstillinger knyttet til selskapers virksomhet. Etikkrådet har vurdert slike saker under retningslinjenes generelle punkt som dekker særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Da Etikkrådet i 2005 avga sin første anbefaling om utelukkelse av et selskap fra SPU, var dette på bakgrunn av selskapets virksomhet med kartlegging av petroleumforekomster utenfor kysten av Vest-Sahara på oppdrag for marokkanske myndigheter. Dette er et omstridt havområde hvor Marokko ikke har legitim, suveren råderett over naturressursene. I de påfølgende år har Etikkrådet vurdert flere saker som omhandler selskaper som på ulikt vis medvirker til kartlegging og utvinning av ikke-fornybare naturressurser i Vest-Sahara. Dette kapitlet oppsummerer de sentrale momentene som rådet har lagt vekt på i sin vurdering av disse sakene.

Strid om naturressurser kan være bakgrunn for konflikter. Folkerettens regelverk legger derfor strenge føringer for utvinning av naturressurser i okkuperte og omstridte områder. Utgangspunktet er at en stat ikke skal kunne berike seg ved å utvinne naturressurser i slike områder. Samtidig er det klart at næringsvirksomhet i omstridte og okkuperte områder må kunne opprettholdes, blant annet fordi områdets befolkning skal kunne fortsette å leve der. Etikkrådets utgangspunkt har vært at selskaper med virksomhet innen naturressursutvinning i omstridte og okkuperte områder må forventes å utvise særlig stor aktsomhet.

Vest-Sahara er et landområde som grenser til Marokko, Algerie og Mauritania, og var tidligere en spansk koloni. Dekolonialiseringen av området har vært problematisk, og områdets endelige status er etter flere tiår fremdeles uavklart. Marokko hevder suverenitet over det meste av området og har i praksis annektert det, uten at dette er anerkjent av noen av FNs organer eller verdenssamfunnet for øvrig. Området står oppført på FNs liste over ikke-selvstyrte områder. Til forskjell fra verdens øvrige ikke-selvstyrte områder har imidlertid ikke Vest-Sahara noen anerkjent administrator. Etikkrådet har ikke tatt stilling til områdets status utover dette, men lagt til grunn at området er ikke-selvstyrt og har med dette som utgangspunkt vurdert virksomheten til selskaper i området som om Marokko faktisk også var områdets anerkjente administrator. Dette er i tråd med analogien som en juridisk betenkning fra FNs juridiske rådgiver i 2002 bygde på. Et annet utgangspunkt for vurderingen av

selskapers virksomhet i området, for eksempel en analogi med plikter og rettigheter i okkuperte områder, hadde også vært mulig, uten at dette nødvendigvis ville endret utfallet av vurderingen.

Det folkerettslige regelverk forutsetter at naturressursutvinning i ikke-selvstyrte områder skal foregå i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Naturressursutvinning i slike områder kan altså foregå før deres endelige status er avklart, såfremt lokalbefolkningens ønsker og interesser hensyntas ved slik virksomhet. Dette reiser i sin tur spørsmålet om hvem lokalbefolkningen og deres representanter er, og *hvilke* ønsker og interesser det er tale om.

Etikkrådet har vurdert selskaper involvert i tre former for virksomhet i Vest-Sahara: oljeleting offshore og på land, og kjøp av fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara.

Både i 2005 og i 2016 har Etikkrådet anbefalt utelukkelse av selskaper som driver oljeleting offshore Vest-Sahara på oppdrag for marokkanske myndigheter. Etikkrådet har ansett dette som et grovt normbrudd ettersom det ikke har vært godtgjort at virksomheten skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser, og videre fordi letevirksomheten bidrar til å opprettholde en uavklart situasjon i området. Forut for tilrådingen i 2016 hadde Etikkrådet omfattende dialog med de aktuelle selskapene.

Fra selskapenes side ble det hevdet at det er i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser at ressursene i området kartlegges, og at virkningene av letevirksomhet i området uansett ikke kan sidestilles med eventuell fremtidig utvinning. Selskapene har også gjort en interessentundersøkelse blant de som bor i området, hvor ulike sosiale og miljømessige sider ved virksomheten er kartlagt.

Spørsmålet om *hvilke* interesser som skal hensyntas, har vært sentralt i Etikkrådets vurdering. Selskapene har pekt på de positive virkninger som økonomisk utvikling av området fra en mulig, fremtidig oljeindustri vil kunne gi til alle som bor der. Det underliggende premisset for dette er at oljeleting og

eventuell oljeutvinning i marokkansk regi uansett kan foregå, og at spørsmålet om ønsker og interesser først og fremst gjelder fordelingen av et utbytte fra virksomheten. Et mer grunnleggende spørsmål vedrørende lokalbefolkningens ønsker og interesser, er om marokkansk oljevirksomhet i området i det hele tatt er ønskelig slik omstendighetene er nå. Innvendingen er at letevirksomheten i seg selv bidrar til å opprettholde en uavklart situasjon i området, og at eventuelle funn og fremtidig utvinning vil forsterke dette ytterligere.

Etikkrådets vurdering av disse sakene er at det ikke har vært godtgjort at selskapenes virksomhet faktisk er i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Deres anerkjente representant, *Polisario*, har ikke vært konsultert, og uansett er Polisarios negative holdning til letevirksomheten i området offentlig kjent. En omfattende konsultasjonsprosess for å bringe dette synet på det rene virker unødvendig. Etikkrådet fastholdt i 2016 videre sin oppfatning fra 2005 om at det i denne sammenheng ikke er naturlig å skille mellom leting og utvinning av naturressurser, blant annet under henvisning til at FN's Havrettstraktat sidestiller disse formene for virksomhet i omstridte havområder.

Etikkrådet anbefalte derfor i 2005 og 2016 utelukkelse av selskaper som driver oljeleting offshore Vest-Sahara på oppdrag for marokkanske myndigheter, og disse anbefalingene er tatt til følge. Prosessen frem mot Etikkrådets anbefaling i 2016 var imidlertid mer omfattende og langvarig enn i 2005, blant annet med en rekke møter med de aktuelle selskapene og øvrige interessenter. Dette illustrerer en utvikling i Etikkrådets arbeidsform det siste tiår, hvor kontakten med selskaper har blitt mer omfattende og ofte mer langvarig. Det primære formålet med Etikkrådets kontakt med selskaper har imidlertid ikke endret seg; det er å innhente informasjon for å kunne vurdere risikoen for selskapers delaktighet i pågående og fremtidige normbrudd. Forut for sakene fra 2016 valgte Etikkrådet å opprettholde dialogen med selskapene over et relativt langt tidsrom for å se om deres prosesser, blant annet interessentkartleggingen, ville være tilstrekkelig til å tilfredsstille kravet

til å ivareta lokalbefolkningens ønsker og interesser. Som denne prosessen forløp, synes det i ettertid klart for Etikkrådet at forholdene i området er slik at meningsfull konsultasjon med lokalbefolkningens representanter neppe kan finne sted der. Dersom det i fremtiden skulle være ytterligere selskaper i SPU som driver letevirksomhet i det samme området, er det ikke gitt at Etikkrådet vil finne langvarige selskapsdialoger hensiktsmessige.

I 2015 anbefalte Etikkrådet også utelukkelse av et selskap som drev oljeleting på land i Vest-Sahara på oppdrag for marokkanske myndigheter. Hvorvidt oljevirksomheten foregår på land eller til havs har hatt liten betydning for Etikkrådets vurdering, og vurderingen av denne saken var i stor grad sammenfallende med vurderingen av selskapene som drev oljeleting offshore. Det var for Etikkrådet heller ikke her naturlig å skille mellom oljeleting og utvinning, ettersom siktemålet med letingen utvilsomt er utvinning. Etikkrådets vurdering var også i denne saken at det ikke var godtgjort at virksomheten foregikk med tilstrekkelig hensyn til lokalbefolkningens ønsker og interesser, og at den bidro til å opprettholde en uavklart situasjon i området.

Et annet sakskompleks knyttet til Vest-Sahara, har vært selskaper som kjøper fosfat som er utvunnet i området. Etikkrådet har i 2010 og 2014 anbefalt å utelukke to slike selskaper. Disse sakene skiller seg på flere måter fra sakene som gjelder oljeleting. Selskapene det gjelder, er kjemikalie- og kunstgjødselprodusenter som bruker fosfat i sin produksjon. De har ikke selv virksomhet i det omstridte området. Fosfatet fra Vest-Sahara blir utvunnet av det marokkanske statlige foretaket OCP, som de aktuelle selskapene kjøper fosfatet fra på langtidskontrakt. Utgangspunktet for Etikkrådets vurdering har vært det samme som ved vurdering av selskaper som driver oljeleting: Marokko har ikke suveren råderett over naturressursene i Vest-Sahara. Utvinning av naturressurser i området kan være akseptabelt dersom det gjøres i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Fra marokkansk side har det overfor Etikkrådet flere ganger vært fremholdt at denne betingelsen er

oppfylt ved at Marokko ivaretar alles interesser i området, og at dette skjer gjennom demokratiske prosesser. Til dette hører også at et stort antall marokkanere har flyttet til området etter at Marokko i praksis annekterte det. Marokko regner disse som en del av områdets befolkning hvis interesser skal hensyntas. Etikkrådet har imidlertid lagt vekt på at den anerkjente representanten for områdets lokalbefolkning – Polisario – heller ikke i spørsmål om fosfatutvinning hverken er konsultert eller på annen måte hensyntatt. Etikkrådet har videre lagt vekt på at OCPs virksomhet bidrar til å opprettholde en uavklart situasjon i området og tømmer et i utgangspunktet ressursfattig område for det som er av verdifulle ressurser.

Det underliggende normbruddet i fosfatsakene er at OCP utvinner fosfat i Vest-Sahara slik det er omtalt i det overstående. Et sentralt moment i disse sakene er at selskapene som Etikkrådet har anbefalt utelukket, ikke bare har hatt kunnskap om fosfatets utvinningssted, men i tillegg har spesifisert i kontrakten med OCP at de kun skal kjøpe fosfat som er utvunnet ved OCPs gruve i Vest-Sahara. Det har sammenheng med dette fosfatets spesielle egenskaper. Under disse omstendighetene har

Etikkrådet vurdert at selskapenes kjøp av fosfatet er å anse som medvirkning til et grovt normbrudd. Problemstillingen er kun knyttet til de spesielle forholdene i Vest-Sahara. Selskaper som kjøper fosfat fra OCP som ikke er utvunnet i Vest-Sahara, er ikke vurdert for utelukkelse.

Etikkrådets oppgave har hele tiden vært å vurdere virksomheten til selskaper i SPU, ikke handlinger begått av stater eller andre aktører, opp mot SPUs etiske retningslinjer. I noen tilfeller vil det likevel være en nær forbindelse mellom disse. Sakene med tilknytning til Vest-Sahara er alle eksempler på selskapers normbrudd som det er lagt til rette for eller som utføres på oppdrag av en stat. Selskapene har imidlertid et selvstendig ansvar for å utvise aktsomhet, og særlig gjelder dette ved virksomhet i tilknytning til omstridte områder.

Etikkrådet vil fortsette å følge utviklingen i Vest-Sahara nøye, og følger særlig med på om selskaper i SPU er involvert i virksomhet innen utvinning av ikke-fornybare naturressurser der og i andre omstridte områder.