

**Til Finansdepartementet**  
20. mars 2013

**Tilråding om observasjon av Royal Dutch Shell plc.**

# Innhald

<b>1</b>	<b>Samandrag</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Innleiing</b> .....	<b>4</b>
2.1	Kva rådet har tatt stilling til .....	4
2.2	Kjelder .....	5
<b>3</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	<b>5</b>
3.1	Shell .....	5
3.2	Nigerdeltaet.....	5
3.2.1	Naturgjevne tilhøve .....	5
3.2.2	Sosioøkonomiske tilhøve og konflikhtar .....	6
3.2.3	Oljeutvinning .....	7
3.3	SPDC <i>joint venture</i> .....	9
<b>4</b>	<b>Hovudproblemstillingar og Etikkrådet sine funn</b> .....	<b>12</b>
4.1	Omfang av oljesøl.....	12
4.1.1	Tal på oljesøl .....	13
4.1.2	Volum av oljesøl.....	13
4.2	Årsaker til oljesøl.....	17
4.2.1	Sabotasje.....	17
4.2.2	Operasjonelle årsaker .....	18
4.3	Konsekvensar av oljesøl .....	18
4.4	Ogoniland.....	20
4.5	Nasjonale lover .....	21
<b>5</b>	<b>Informasjon frå selskapet</b> .....	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Etikkrådet si vurdering</b> .....	<b>23</b>
6.1	Omfang og varigheit av oljesøl.....	23
6.2	Ansvar og kontroll .....	23
6.3	Framtidig risiko.....	25
6.4	Samla vurdering .....	26
<b>7</b>	<b>Tilråding</b> .....	<b>27</b>

# 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, tilsvarande 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 %) 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 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 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 øydeleggjande 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-kvantifiserte, oljesøl. Omfang av og teknologi for oljetjuveri varierer frå dei mest primitive og ureinande småskalametodane, 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 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 oljerøyrleidningen 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 rehabiliterer 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 utgjør 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 befolkningskonsentrasjonar. Medan små oljesøl kan ha avgrensa eller kortvarige konsekvensar, fører større og ufullstendig opprydda og rehabilitererte 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 sær kompleks operative tilhøva vil ta tid.

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 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, drikkevatt 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)<sup>1</sup> opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkning frå SPU sitt investeringsunivers (dei etiske retningslinjene).<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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, rørleidningar 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.<sup>4</sup> 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 unnlata 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.

---

<sup>1</sup> Selskapet har ISIN “GB00B03MLX29”, “GB00B03MM408” og “US7802592060”, og selskapet har ticker “RDSALN”.

<sup>2</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/etiske-retningslinjer.html?id=425277>.

<sup>3</sup> 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). *Årsredovisning 2010*. AP7, Stockholm. s. 40. Tilgjengeleg på: [http://www.ap7.se/PageFiles/92/AP7\\_%c3%85R\\_2010.pdf](http://www.ap7.se/PageFiles/92/AP7_%c3%85R_2010.pdf)).

<sup>4</sup> Merk: Nokre av dei landbaserte operasjonane har også noko aktivitet i kystnære område offshore.

## 2.2 Kjelder

Rådet har innhenta informasjon og dokumentasjon<sup>5</sup> 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 sabotasje<sup>6</sup> og operasjonelle årsaker,<sup>7</sup> 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 marknadsverdi 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.

---

<sup>5</sup> Sentral dokumentasjon er referert i fotnotar. Nettsider som er referert, var tilgjengelege per 20. mars 2013.

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Operasjonelle årsaker: Operasjonelle søl omfattar svikt i utstyr (t.d. korrosjon, svikt i ventilar eller pakningar) eller menneskeleg svikt hos operatøren.

Styresmaktene sin *Niger Delta Development Commission* (NNDC) har definert Nigerdeltaet som eit område på rundt 112 000 km<sup>2</sup> 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 verda<sup>8</sup> 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 konflikhtar

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).<sup>9</sup> Petroleumssektoren har særleg store utfordringar når det gjeld korrupsjon og andre

<sup>8</sup> 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=uQedUM28LqaN4gSo8YDgBw&usg=AFQjCNGAsqQCmU5qiwXPbLgYnfrBzd2HQ&sig2=IsNUzjac5\\_2tFCzn8bM5Wg](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=uQedUM28LqaN4gSo8YDgBw&usg=AFQjCNGAsqQCmU5qiwXPbLgYnfrBzd2HQ&sig2=IsNUzjac5_2tFCzn8bM5Wg).

<sup>9</sup> 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/](http://cpi.transparency.org/cpi2012/in_detail/).



styresettproblem,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Store delar av befolkninga manglar tilgang til grunnleggjande 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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 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 rekkeje 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.<sup>14</sup> Etter kvart har også to andre typar avtalar blitt utvikla, og desse krev ikkje at staten bidreg med direkte finansiering i

---

<sup>10</sup> 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](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/promoting_revenue_transparency_2011_report_on_oil_and_gas_companies).

<sup>11</sup> United Nations Development Programme (2006). *Niger Delta Human Development Report*. United Nations Development Programme (UNDP), Abuja.

<sup>12</sup> 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>.

<sup>13</sup> UNDP (2006). *Op.cit.*

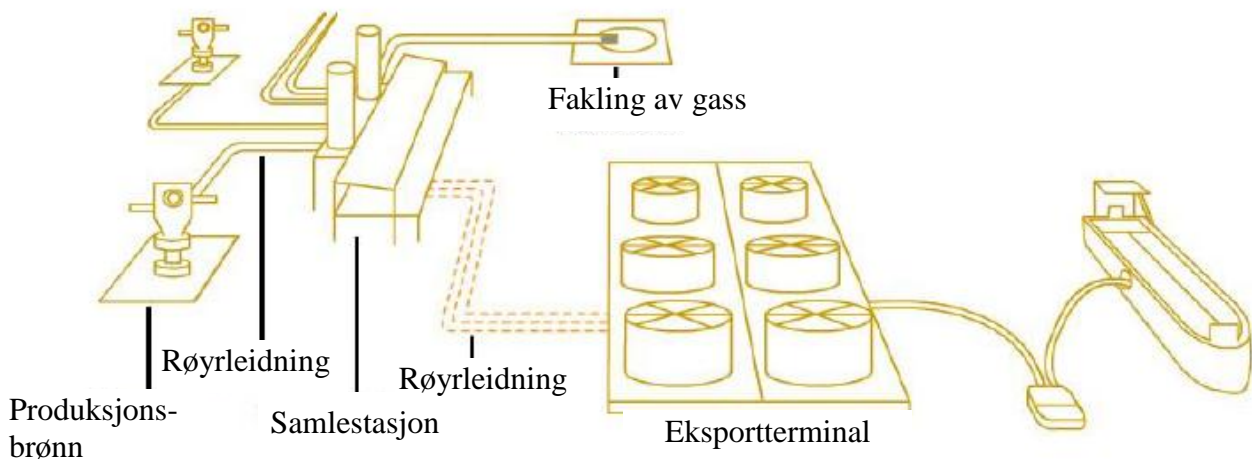
<sup>14</sup> Ariweriokuma, S. (2009). *The political economy of oil and gas in Africa. The case of Nigeria*. Routledge, New York.

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 dekker ein JV mange oljefelt og til dels svært store område, medan ein JV andre stadar i verda ofte dekker berre eitt oljefelt.

Dei siste 50 åra har olje- og gasssektoren 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 rørleidningar, fleire tusen brønner<sup>15</sup> 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 rørleidningar 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 rørleidningar 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 reserver. Tilsvarande tal for naturgass er 26, 11 og 9.<sup>16</sup> 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. Naturgjevne 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,

<sup>15</sup> Truleg er det mindre enn 2 000 brønner som er i produksjon i dag.

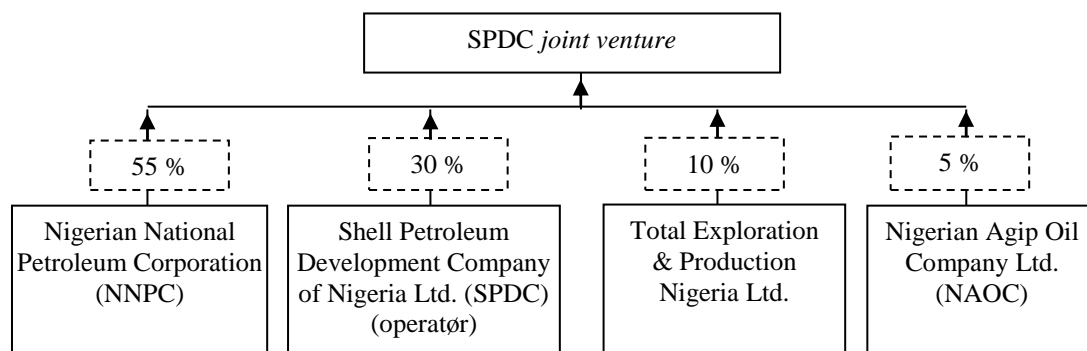
<sup>16</sup> Sjå til dømes: BP (2011). *BP Statistical Review of World Energy June 2011*. BP, London. Tilgjengeleg på: [http://www.bp.com/assets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2011/STAGING/local\\_assets/pdf/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2011.pdf](http://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).

korupsjon, politiske og økonomiske maktkampar og etniske og historiske konflikter. 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 petroleumindustrien 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 petroleumsektoren 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 (dotterselskap 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 km<sup>2</sup> (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.

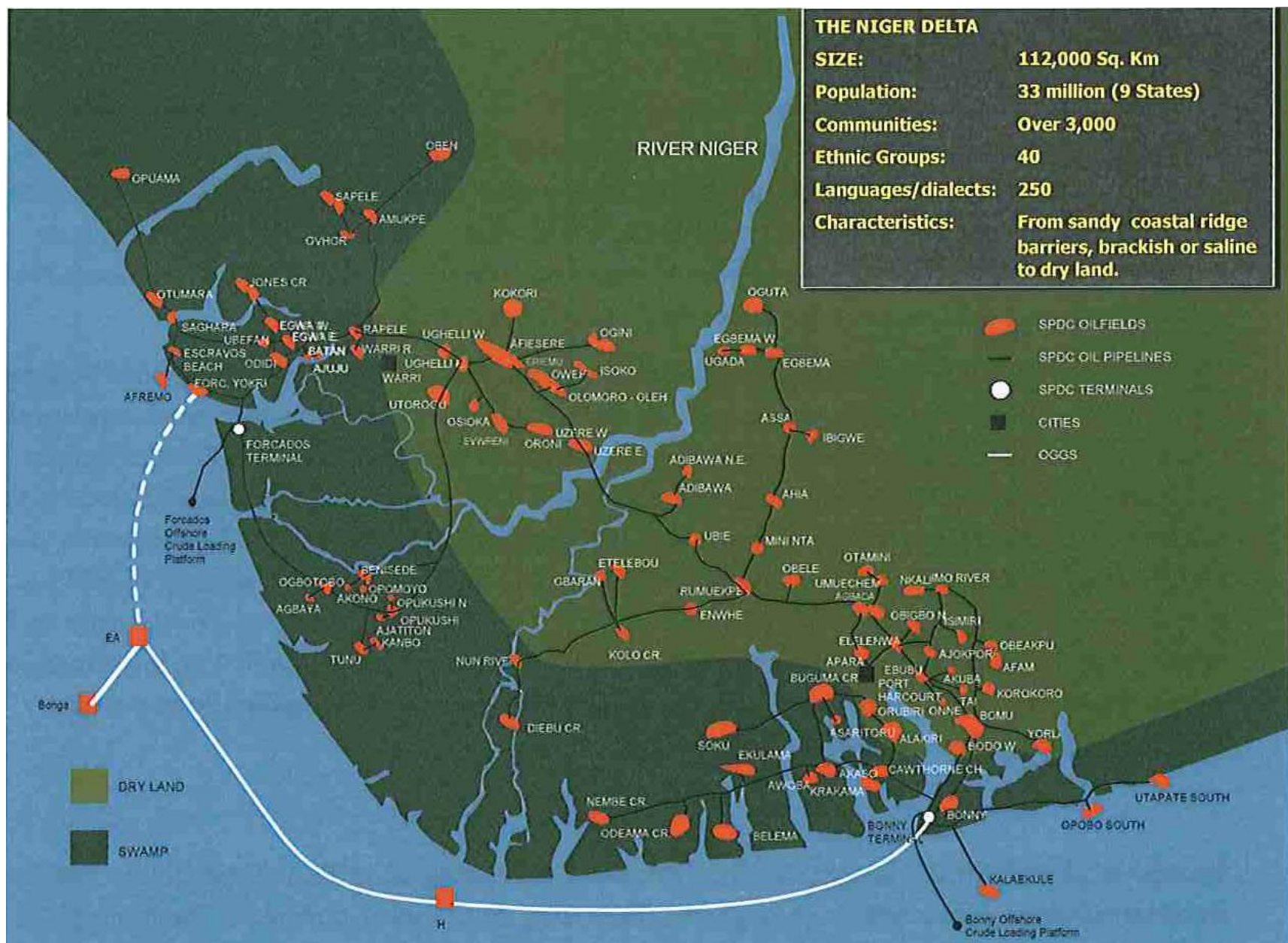


Figur 3 Økonomiske interessentar i joint venture der SPDC (Shell) er operatør.

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 allokere 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 SPDC JV.<sup>17</sup>

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 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). 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 einseitige vedtak utan aksept frå OPCOM. Dette reduserer handlingsrommet til operatør. I naudstifelle (*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

<sup>17</sup> Sjå til dømes: Ariweriokuma, S. (2009). *Op.cit.*

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 statistikkar, 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.<sup>18</sup> Hovudtrekk for perioden 2002–2011 er utdjupa under. Førebels 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.<sup>19</sup> Ulike studiar peikar på at rapporterte tal er minimumsoverslag, og nokre hevdar at dei faktiske oljesøla er mange gongar større enn det som rapporterast.<sup>20</sup> 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 Ogoniland<sup>21</sup> 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.

<sup>18</sup> Sjå til dømes: [http://www.shell.com/home/content/environment\\_society/performance/environmental\\_data/](http://www.shell.com/home/content/environment_society/performance/environmental_data/).

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Sjå til dømes: World Bank (1995). *Defining an environmental development strategy for the Niger Delta*. World Bank, Washington, D.C.

<sup>21</sup> 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>.



#### 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).<sup>22</sup>

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 2010<sup>23</sup> og 72 prosent i 2011.<sup>24</sup>

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. Tilsvarande tal for Shell utanfor Nigeria er høvesvis 27 og 19 fat per million boe.<sup>25</sup>

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),<sup>26</sup> 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.

---

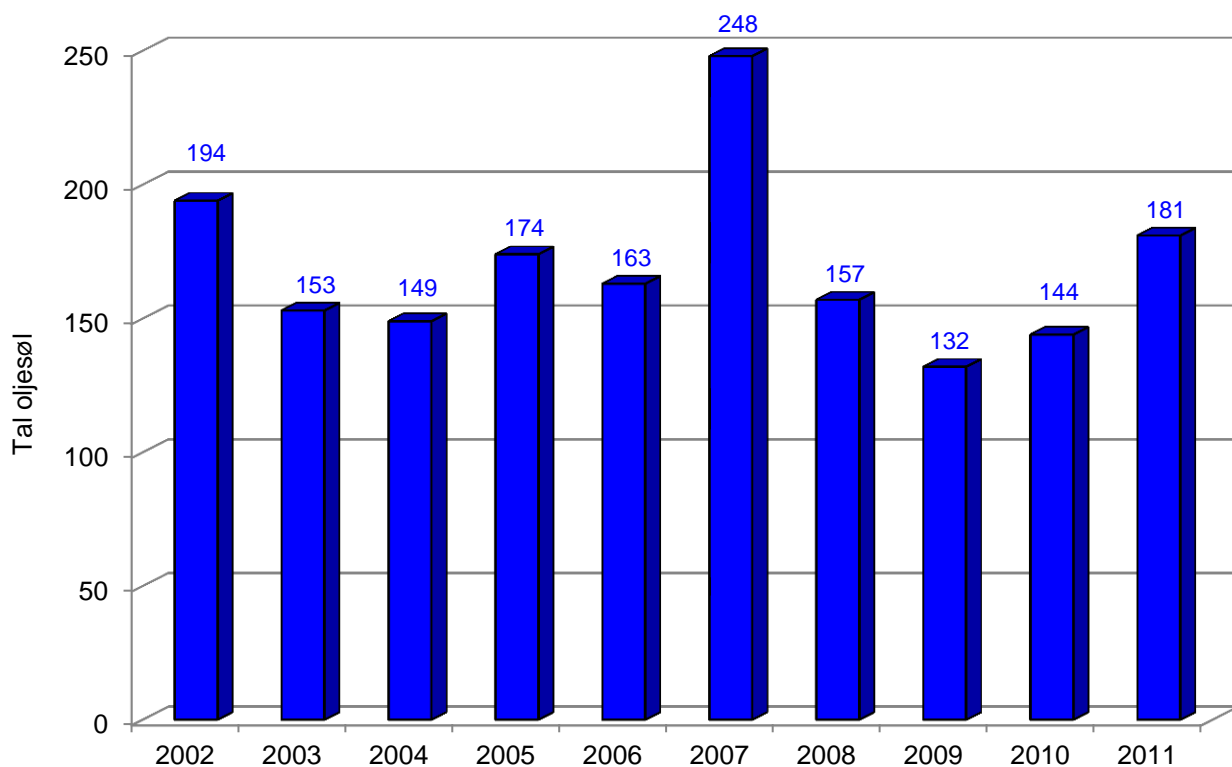
<sup>22</sup> SPDC (Shell) har gjeve tal for volum oljesøl i tonn. Volum er konvertert til fat av Etikkrådet (1 tonn = 7,3 fat).

<sup>23</sup> Tal frå korrespondanse mellom Etikkrådet og Shell i 2012.

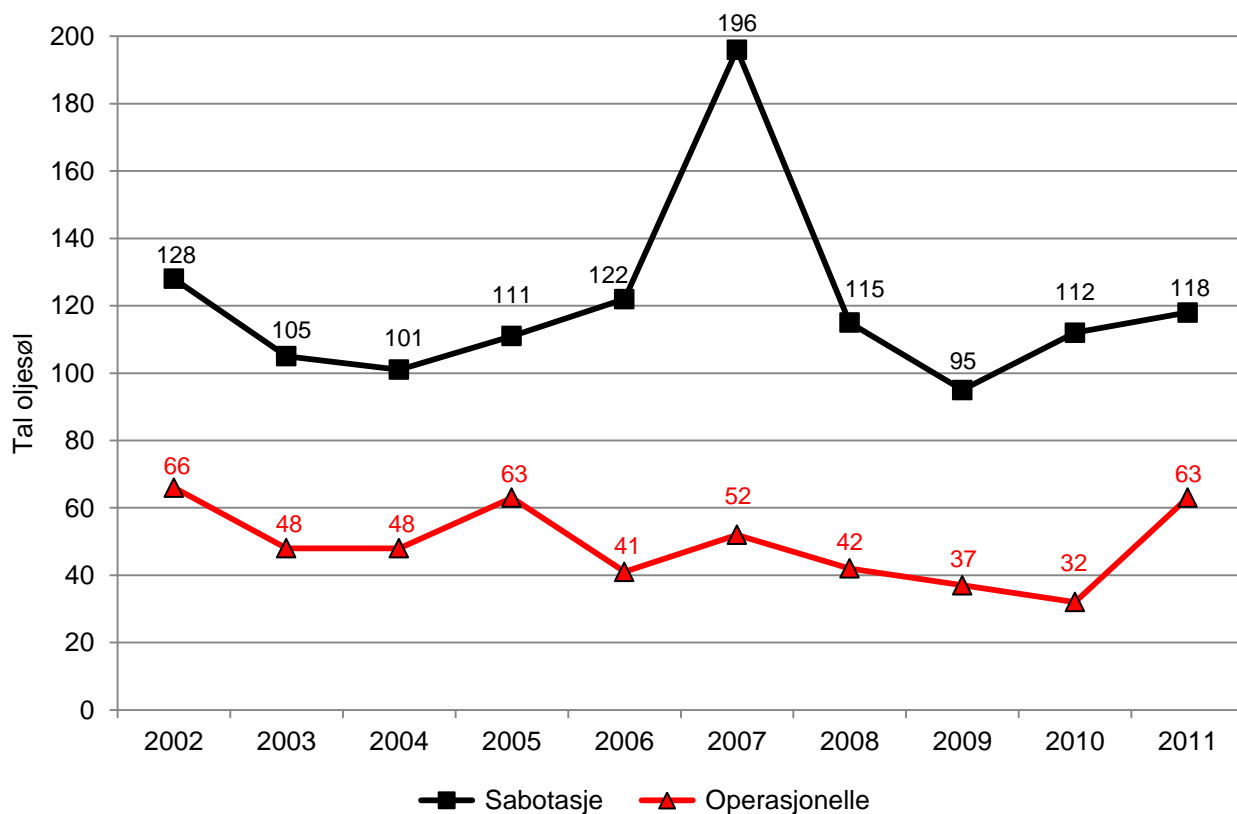
<sup>24</sup> Shell (2012). *Shell in Nigeria. Environmental performance – oil spills*. Fact sheet, Shell companies in Nigeria. (<http://s00.static-shell.com/content/dam/shell/static/nga/downloads/pdfs/briefing-notes/environmental-performance2012.pdf>).

<sup>25</sup> Absolutte verdiar for desse 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 deltakar i JV eller liknande.

<sup>26</sup> 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.

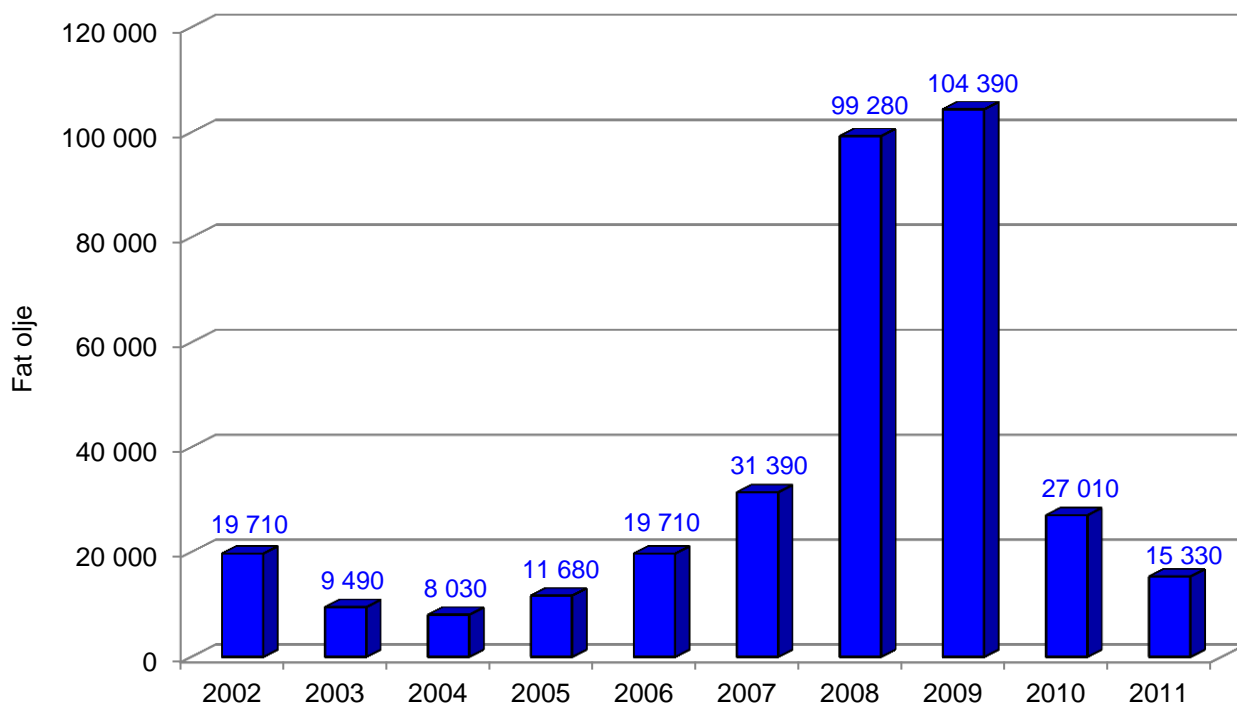


Figur 5 Samla tal oljesøl (sabotasje og operasjonelle) i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (kjelde: Shell si heimeside, sjå fotnote 18).

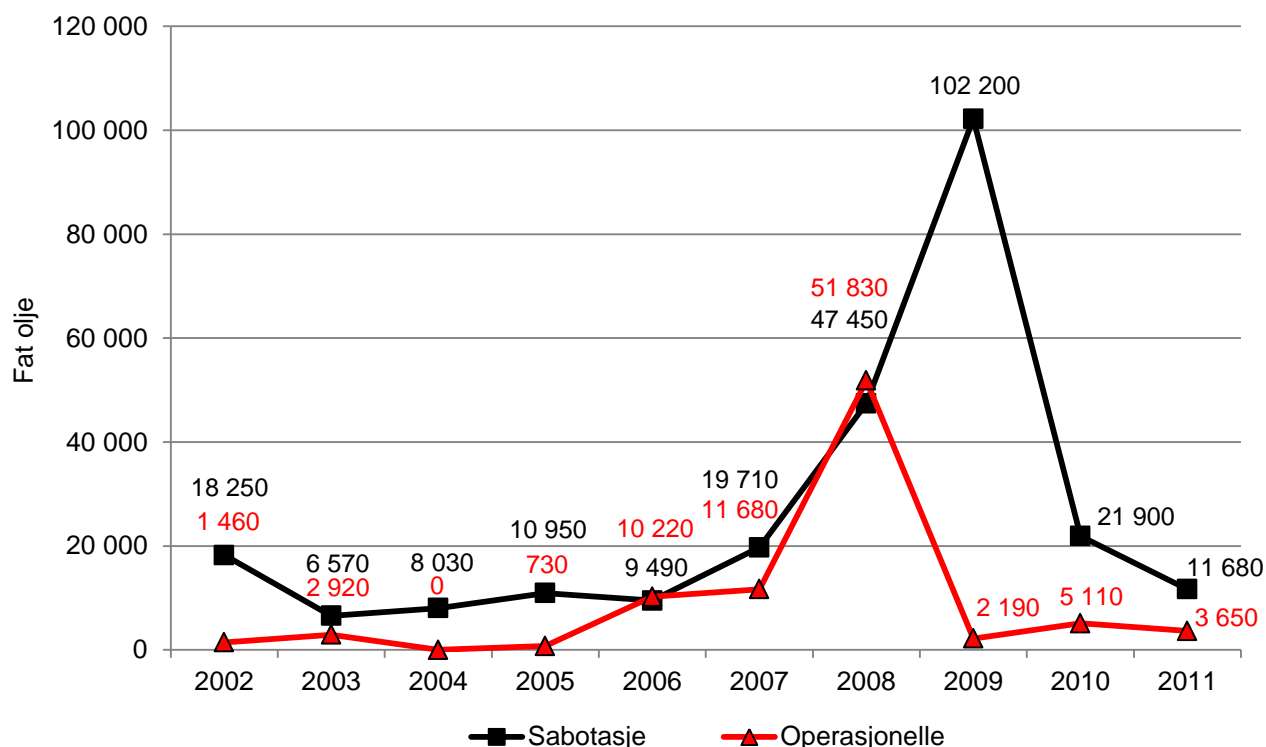


Figur 6 Tal oljesøl fordelt på sabotasje og operasjonelle årsaker i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (kjelde: Shell si heimeside, sjå fotnote 18).





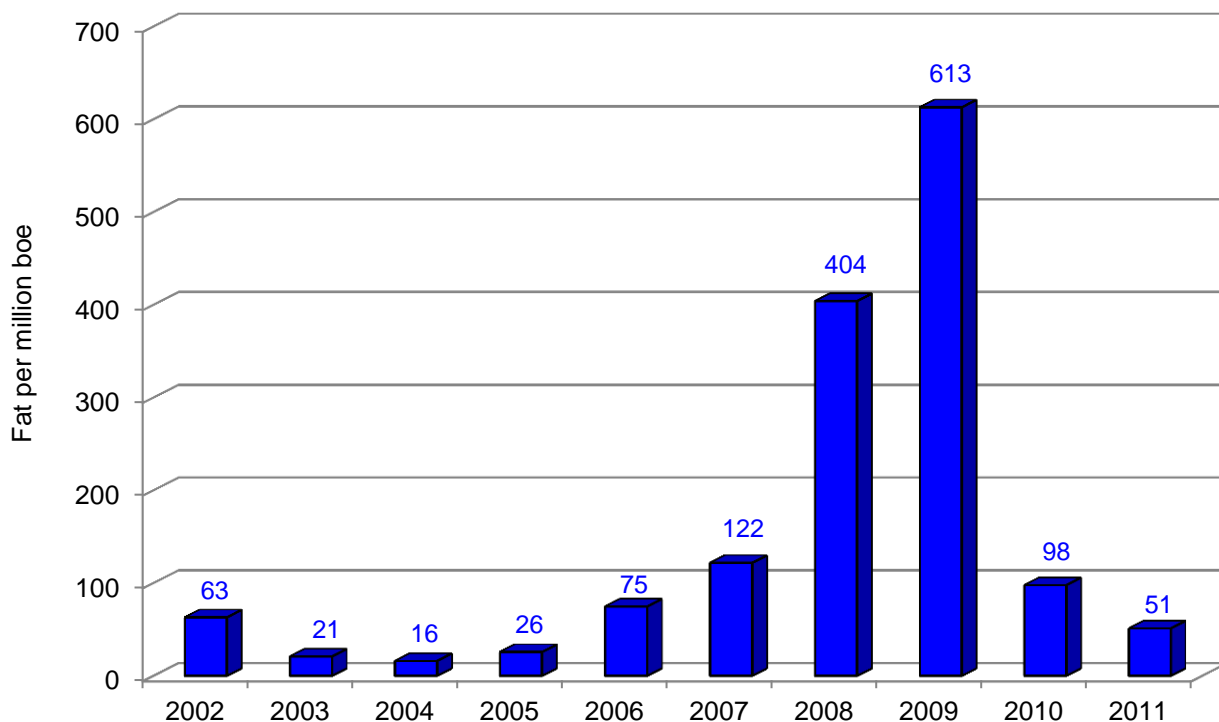
Figur 7 Samla volum oljesøl (sabotasje og operasjonelle) i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (kjelde: Shell si heimeside, sjå fotnote 18).<sup>27</sup>



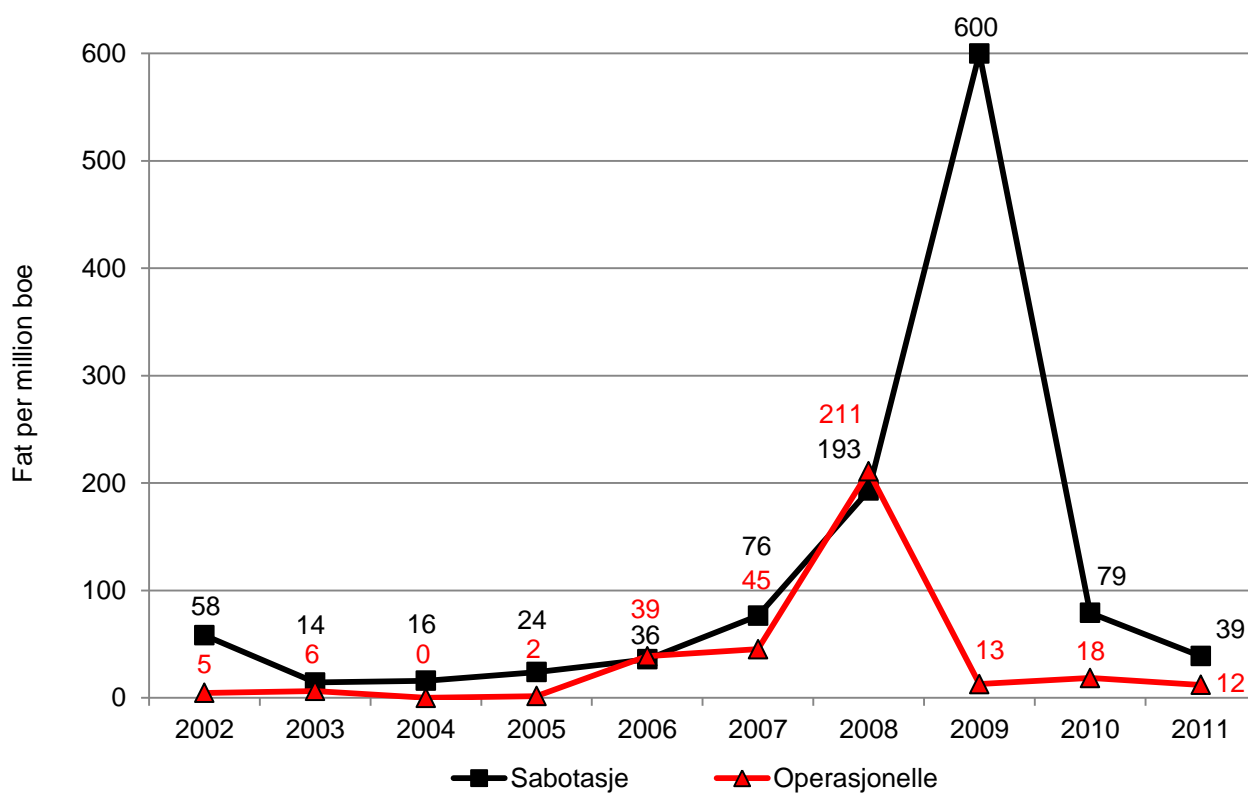
Figur 8 Volum oljesøl fordelt på sabotasje og operasjonelle årsaker i Nigerdeltaet for SPDC JV i perioden 2002–2011 (kjelde: Shell si heimeside, sjå fotnote 18).<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.



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 slik 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 slik verksemd.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> Med ein oljepris på USD 100 per fat representerer dette verdier 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.<sup>31</sup> 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

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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>.

<sup>31</sup> 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>.

beholdarar 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.<sup>32</sup> 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 pigs<sup>33</sup> ikkje kan brukast) og i konsekvens auka risiko for seinare operasjonell svikt.

### **4.3 Konsekvensar av oljesøl**

Konsekvensar av oljesøl varierer med faktorar som kvar oljesølet skjer, kor stort oljesølet er, kva naturverdiar som vert påverka, om spreining 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 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

---

<sup>32</sup> 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>.

<sup>33</sup> 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.

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.<sup>34</sup>

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

---

<sup>34</sup> Sjå til dømes: UNEP (2011). *Op.cit.*

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 grunngevrne 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 km<sup>2</sup>), men for Shell særst utfordrande, del av Nigerdeltaet. I 2011 publiserte FN sitt miljøprogram<sup>35</sup> ein omfattande studie av oljeureining i Ogoniland.<sup>36</sup> 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 røyrleidningar frå produserande oljefelt utanfor Ogoniland. Desse røyrleidningane er kjelde til svært omfattande oljesøl. Det går også NNPC røyrleidningar for raffinerte petroleumsprodukt gjennom Ogoniland. SPDC eig framleis omfattande infrastruktur i Ogoniland (t.d. brønnar og røyrleidningar).

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 øydeleggande 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 ”raffinering” 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.<sup>37</sup> 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. Overlappende roller og ansvar mellom Department of Petroleum Resources (DPR) og National Oil Spill Detection

---

<sup>35</sup> Gjennom FN sitt miljøprogram (UNEP) sitt *Disasters and Conflict Programme*.

<sup>36</sup> UNEP (2011). *Op.cit.*

<sup>37</sup> UNEP (2011). *Op.cit.*

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 spreining av oljesøl til større område og grunnvatn 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 raffineringsaktivitetar 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).<sup>38</sup> I prinsippet er standardane definert i EGASPIN og andre delar av regelverket høge. Til dømes seier Nigeria si petroleumslav (*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 miljøside (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 ressursløynde fakling av assosiert gass har vedvart i stort omfang i over 25 år etter at det vart forbode i Nigeria.<sup>39</sup> Under den pågåande revisjonen av lovverket for petroleumssektoren (*Petroleum Industry Bill*) er det føreslått å dele opp statlege aktørar i fleire institusjonar for å skilje og reindyrke dei respektive rollene, redusere innebygde konflikter 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

---

<sup>38</sup> Department of Petroleum Resources (2002). *Environmental Guidelines and Standards for the Petroleum Industry in Nigeria* (EGASPIN). Department of Petroleum Resources (DPR), Lagos.

<sup>39</sup> 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.

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 brønnhovud 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 leiing 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 rofeste, og at det truleg vil vere tilbakeslag undervegs. 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 minimumsestimert. 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 utelukkning 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 røyrleidningkorridorane (*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 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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 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

---

<sup>40</sup> 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](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/08/24/000158349_20110824134316/Rendered/PDF/WPS5779.pdf).

<sup>41</sup> 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](http://iis-db.stanford.edu/pubs/22995/WP_95_Thurber_Emelife_Heller_NNPC_16_September_2010.pdf).

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.<sup>42</sup> 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 egne 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.*"<sup>43</sup>

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 mekanismar 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

---

<sup>42</sup> Jf. Nigeria si føderale miljølov: "Environment Protection Agency Act" (1998).

<sup>43</sup> 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.

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.)