

# Beslutning om utelukkelse fra investeringsporteføljer

1. juni 2015

## Innledning

KLP og KLP-fondene har besluttet å utelukke selskapene HeidelbergCement AG og Cemex SAB de SV fra KLP og KLP-fondenes investeringer fra og med 1. juni 2015.

HeidelbergCement er en av verdens største leverandører av byggematerialer, inkludert aggregater.<sup>1</sup> Selskapet er basert i Tyskland og har virksomhet i 40 land.<sup>2</sup> I 2007 kjøpte HeidelbergCement det britiske selskapet Hanson plc,<sup>3</sup> som har et heleid datterselskap, Hanson Quarry Products Israel Limited, med virksomhet på Vestbredden.

Cemex er en global leverandør av byggematerialer.<sup>4</sup> Selskapet ble etablert i Mexico og har nå virksomhet i over 50 land.<sup>5</sup> Cemex kjøpte i 2005 RMC Group plc, som allerede da var etablert på Vestbredden via et datterselskap.<sup>6</sup>

Gjennom datterselskaper driver selskapene HeidelbergCement AG (heretter, "HeidelbergCement") og Cemex SAB de SV (heretter, "Cemex") steinbrudd i Område C på Vestbredden, et område under full israelsk sivil og militær kontroll. Selskapene betaler lisensavgifter og "royalties" til den israelske staten. Det er uklart hvordan staten bruker disse midlene. Produktene fra steinbruddene selges primært for bruk i det innenlandske israelske bygningsmarkedet.

Vurderingen bygger på en gjennomgang av gjeldende folkerett som konkluderer med at det høyst sannsynlig er uforenelig med okkupasjonsretten å åpne nye steinbrudd på Vestbredden etter at okkupasjonen har begynt, som i dette tilfellet. Først og fremst fordi steinbruddene ble opprettet etter at okkupasjonen allerede hadde begynt, men trolig også fordi bruksgevinsten brukes til andre formål enn selve okkupasjonen og lokalbefolkningens behov. Oslo-avtalen fra 1995 ser imidlertid ikke ut til å påvirke denne konklusjonen, da det fremkommer av selve

---

<sup>1</sup> HeidelbergCement Group, <http://www.heidelbergcement.com/en> (siste besøk 27 februar 2015). Aggregater brukes i produksjon av betong.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> HeidelbergCement Group, <http://www.buildingforgenerations.heidelbergcement.com/> (siste besøk 27 februar 2015).

<sup>4</sup> CEMEX, *About Us*, <http://www.cemex.com/AboutUs/WorldwideLocations.aspx> (siste besøk 27 februar 2015).

<sup>5</sup> CEMEX, *Worldwide Locations*, <http://www.cemex.com/AboutUs/WorldwideLocations.aspx> (siste besøk 27 februar 2015).

<sup>6</sup> Cemex response re alleged violations of international law and contravention of codes of conduct and conventions regulating the activities of multinational corporations (28 juni 2011). URL: <http://business-humanrights.org/media/documents/company-response-cemex-27-jun-2011.doc> (siste besøk 27 februar 2015).

avtaleteksten at den ikke endrer partenes rettigheter. Uansett kan ikke en slik avtale overstyre reglene om okkupasjon nedfelt i blant annet Haagreglementet og Genèvekonvensjon IV.

Det at utnytting av naturressurser fra okkupert eller ikke-selvstyrt territorium kan bidra til å forlenge konflikt er også et viktig vurderingsmoment i denne saken, som i tidligere saker KLP har tatt stilling til angående Vest-Sahara.<sup>7</sup> En regel som tillater okkupanten å begynne ressursutvinning på okkupert territorium gir et insentiv til å forlenge okkupasjonen. Dette strider med det reelle hensynet som ligger bak okkupasjonsretten – nemlig, at okkupasjon skal være midlertidig.

Gitt alt det ovenstående anser KLP at selskapenes virksomhet knyttes til brudd på grunnleggende etiske normer.

KLP og KLP-fondenes beholdning i HeidelbergCement per den 31. desember 2014 var ca. 17 520 000 NOK. KLP og KLP-fondenes beholdning i Cemex per den 31. desember 2014 var ca. 22 400 000 NOK.

## **Hendelse og selskapenes involvering**

HeidelbergCement ble tilknyttet steinbruddvirksomhet på Vestbredden i 2007, ved oppkjøpet av Hanson plc. Et heleid datterselskap av Hanson plc, Hanson Quarry Products Israel Limited,<sup>8</sup> driver et steinbrudd utenfor Nahal Raba i okkupert territorium på Vestbredden. Steinbruddet ble opprettet etter 1967, da israelske styrker først fikk kontroll over Vestbredden.

Siden 2005 har Cemex hatt en 50 prosent eierinteresse i Yatir steinbruddet, som også ligger på okkupert territorium på Vestbredden. Steinbruddet drives gjennom en joint venture mellom Lime & Stone og Kfar Giladi Quarries, hvor sistnevnte er operatør.<sup>9</sup> Lime & Stone er et heleid datterselskap av ReadyMix Industries,<sup>10</sup> som igjen er heleid av Cemex.

Begge steinbrudd betaler regelmessig avgifter og ”royalties” til den israelske staten, gjennom Civil Administration, for å drive steinbruddene. Produktene fra steinbruddene brukes hovedsakelig av det innenlandske israelske markedet.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Se, e.g. Beslutning om utelukkelse fra investeringsporteføljer (3 juni 2013). URL: [https://www.klp.no/polopoly\\_fs/1.24654.1391185123!/menu/standard/file/Total\\_beslutning%20om%20utelukkelse\\_03062013\\_NORSK\\_korrigert.pdf](https://www.klp.no/polopoly_fs/1.24654.1391185123!/menu/standard/file/Total_beslutning%20om%20utelukkelse_03062013_NORSK_korrigert.pdf)

<sup>8</sup> HeidelbergCement, Årsrapport 2012, side 229, [http://www.heidelbergcement.com/NR/rdonlyres/ABE4A8AA-5288-472F-B00C-16F9E47DD0AA/0/AnnualReport\\_2012\\_Web.pdf](http://www.heidelbergcement.com/NR/rdonlyres/ABE4A8AA-5288-472F-B00C-16F9E47DD0AA/0/AnnualReport_2012_Web.pdf).

<sup>9</sup> Cemex response re alleged violations of international law and contravention of codes of conduct and conventions regulating the activities of multinational corporations (28 juni 2011). URL: <http://business-humanrights.org/media/documents/company-response-cemex-27-jun-2011.doc> (siste besøk 27 februar 2015).

<sup>10</sup> Readymix Industries (Israel) Ltd., *History*. URL: [http://www.readymix.co.il/BuildaGate5/general2/data\\_card.php?U=no&SiteName=readymix&ItemID=634992571&ValuePage=Card5](http://www.readymix.co.il/BuildaGate5/general2/data_card.php?U=no&SiteName=readymix&ItemID=634992571&ValuePage=Card5) (siste besøk 8. mai 2014).

<sup>11</sup> *Yesh Din v. The Commander of the IDF Forces in the West Bank et al.*, s. 3. URL: <http://www.yesh-din.org/userfiles/file/%D7%94%D7%9B%D7%A8%D7%A2%D7%95%D7%AA%20%D7%93%D7%99%D7%9F/psak.pdf>

Oslo-avtalen fra 1995 ("Oslo II") forutsetter en endelig overføring av Område C fra israelsk til palestinsk kontroll gjennom de såkalte "final status"-forhandlingene, men siden forhandlingene kollapset i 2000 har avtalens status vært uklar.<sup>12</sup> Partene fortsetter likevel å samarbeide i tråd med avtalen, dog på forholdsvis ukontroversielle praktiske punkter.

## **Internasjonal rett om utvinning av naturressurser på Vestbredden**

KLP Kapitalforvaltning ba ILPI (International Law and Policy Institute) ved tidligere leder for Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland, Gro Nystuen, om en vurdering av saken i lys av dagens situasjon. Deres utredning utgjør den juridiske analysen i dette dokumentet. ILPI konkluderer med at folkeretten ikke gir et entydig svar, men etter en gjennomgang av de relevante deler av okkupasjonsretten og Oslo-avtalen fra 1995, konkluderer deres utredning med at driften av steinbrudd under israelsk lisens i Område C på Vestbredden som åpnet etter at okkupasjonen begynte, høyst sannsynlig ikke er i tråd med okkupasjonsrettens krav. Oslo-avtalene ser ikke ut til å påvirke denne konklusjonen. Som det fremgår av drøftelsen under endrer ikke denne avtalen partenes rettigheter. Uansett kan ikke en slik avtale overstyre reglene om okkupasjon nedfelt i blant annet Haagreglementet og Genèvekonvensjon IV.

Haagreglementet tillater uttak av naturressurser fra okkupert land kun når 1) utvinningen foregår på samme skala som før okkupasjonen begynte, og 2) utvinningsgevinsten brukes til fordel for lokalbefolkningen eller kostnadene tilknyttet okkupasjonen. Utvinning er problematisk i dette tilfellet da steinbruddene ble opprettet etter at okkupasjonen hadde begynt og trolig også fordi bruksgevinsten brukes til andre formål enn selv okkupasjonen og lokalbefolkningens behov.

### **Okkupasjonsretten**

Menneskerettighetsorganisasjonen *Yesh Din* saksøkte den israelske staten på bakgrunn av steinbruddvirksomhet i Område C på Vestbredden, der Israel har full kontroll over både sivil og militær administrasjon. Israel anser dette området som "Israeli state land," altså at det tilhører den israelske stat.<sup>13</sup> Saken nådde israelsk høyesterett, men ble avslått da domstolen konkluderte med at saken reiste spørsmål som utelukkende kunne behandles gjennom politiske kanaler og ikke gjennom domstolene.<sup>14</sup> Domstolen uttalte seg om anvendelsen av okkupasjonsretten i den aktuelle saken, men uttalelsene er ikke juridisk bindende siden saken ble nektet fremmet til realitetsbehandling for domstolen.

Område C på Vestbredden er et okkupert område underlagt både Haagreglementet, vedlagt Haagkonvensjonen fra 1907, og Genèvekonvensjon IV fra 1949. Israel er part til Genèvekonvensjon IV, men ikke til Haagkonvensjonen. Likevel anses Haagreglementet som internasjonal sedvanerett, og derfor også bindende for stater som ikke er part til Haagkonvensjonen. Reglene i Genèvekonvensjon IV supplerer Haagreglementet.

---

<sup>12</sup> Artikkel 31 av Annex II til Oslo-avtalen fra 1995.

<sup>13</sup> Se f.eks. *Yesh Din v. The Commander of the IDF Forces in the West Bank et al.* (2011), s. 3.

<sup>14</sup> *Yesh Din v. The Commander of the IDF Forces in the West Bank et al.* (2011), s. 8.

Okkupasjonsretten har som forutsetning at okkupasjon er et midlertidig tiltak som må avsluttes når den væpnede konflikten er over. Artikkel 43 i Haagreglementet gir uttrykk for at okkupasjonsmakten skal bevare ro og orden samtidig som den skal holde det okkuperte territoriets rettssystem ved like så langt det lar seg gjøre:

*The authority of the legitimate power having in fact passed into the hands of the occupant, the latter shall take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country.*

Artikkel 43 gjør det klart at okkupanten har midlertidig autoritet over det okkuperte territoriet, men ikke *suverenitet*. I tråd med forutsetningen om at okkupasjon er midlertidig, er det også et generelt folkerettslig prinsipp om at okkupasjonsmakten må ta i betraktning både sine militære behov og lokalbefolkningens interesser.<sup>15</sup>

### **Internasjonal humanitærrett om bruk av naturressurser i okkupert område**

Okkupasjonsretten forbyr *ikke* at okkupanten tar i bruk fast eiendom, men okkupantens rolle er begrenset til å være en ”caretaker”. Eiendommen må tilbakeføres til den okkuperte makten når konflikten avsluttes. Dette prinsippet reflekteres i Haagreglementets artikkel 55, som begrenser okkupantens bruk av ressurser til bruksrett. Artikkel 55 sier:

*The occupying State shall be regarded only as administrator and usufructuary of public buildings, real estate, forests, and agricultural estates belonging to the hostile State, and situated in the occupied country. It must safeguard the capital of these properties, and administer them in accordance with the rules of usufruct.*

Kravet om å ”bevare kapitalen” og til ”rules of usufruct” understreker at artikkel 55 tillater okkupanten å bruke naturressurser, men kun på en bærekraftig måte. Selv om artikkel 55 ikke spesifikt nevner steinbrudd, har bestemmelsen blitt ansett å omfatte gruvedrift. Dette på tross av at stein, i kontrast med skog og avlinger, ikke er en fornybar ressurs.

Norges militærmanual konstaterer følgende om okkupasjonsretten:

*Når det gjelder annen eiendom som tilhører staten... skal okkupasjonsmakten kun anses som en administrator som har bruksrett til objektene. Dette gjelder offentlige bygninger, fast eiendom, skoger og jordbruksområder som tilhører den okkuperte staten og som befinner seg i denne. Okkupasjonsmakten blir med andre ord ikke eier av det som beslaglegges, men kan benytte seg av det i okkupasjonsperioden. Det er likevel krav om at løsøre og eiendom ikke skal brukes på en slik måte at det ødelegges eller verdiforringes. For eksempel vil okkupasjonsmakten ha mulighet til å leie ut eller bruke offentlige bygninger, selge avlinger, hogge og selge tømmer, og drive gruvevirksomhet så lenge utnyttelsen er innenfor det som anses som normalt.<sup>16</sup>*

---

<sup>15</sup> A. Cassese, “Powers and duties of an occupant in relation to land and natural resources,” i E. Playfair (red.), *International Law and the Administration of Occupied Territories* (Oxford: Clarendon Press, 1992), s. 420.

<sup>16</sup> Forsvaret, *Manual i Krigens Folkerett* (2013), s. 265, para. 13.54.

Oppsummeringsvis kan altså en okkupant drifte et *eksisterende* steinbrudd om utvinningen fortsetter på samme nivå som før okkupasjonen begynte. Mer kontroversielt er spørsmålet om hvorvidt en okkupant kan åpne *nye* steinbrudd som ikke eksisterte før okkupasjonen. Ordlyden i artikkel 55 er taus på dette punktet, kanskje på grunn av forutsetningen om at okkupasjon skal være midlertidig.

Noen kilder argumenterer for at okkupasjonsretten tillater nye utvinninger dersom det ville være til fordel for lokalbefolkningen.<sup>17</sup> Dette har også israelsk høyesterett argumentert for, selv om det er utydelig om ”lokalbefolkningen” også omfatter israelske bosettere.<sup>18</sup> Israelske statsborgere er ikke ”protected persons” under Genèvekonvensjon IV, som snarere tvert i mot forbyr en okkupant å innsette sin egen befolkning til det okkuperte området.<sup>19</sup>

I en juridisk betenkning fra 1970-tallet argumenterte USA imot å tillate en okkupant å starte utvinning av naturressurser på okkupert territorium. Israel hadde på den tiden utredet mulighetene for å utvinne olje fra Sinai. I betenkningen skriver USAs juridisk rådgiver:<sup>20</sup>

*The occupant’s right to state-owned oil in the ground is that of a usufructuary under Article 55 and does not include the right to open new oil fields.*<sup>21</sup>

USA siktet til den generelle regelen, som uttrykt i den siterte norske militærmanualen, om at okkupanten ikke kan utvinne mer enn det som er normalt eller nødvendig. Dette forhindrer ny ressursutvinning, fordi den tidligere eller normale utvinningsrate er lik null.<sup>22</sup> Alternativet ville gi stater et insentiv til å okkupere andre land for å få tilgang til naturressurser, og det kunne også forlenge okkupasjonen.<sup>23</sup>

For å oppsummere, selv om det ikke finnes et entydig juridisk bindende svar på dette spørsmålet, er den mer restriktive tolkningen mest overbevisende gitt det reelle hensynet som fremkommer av Haagreglementet om begrensninger for okkupanten når det gjelder å innføre permanente endringer av et okkupert område.

I denne saken ble steinbruddene åpnet etter 1967, da den israelske okkupasjonen begynte. Israel har altså gitt lisenser til selskaper for å åpne steinbrudd i okkupert territorium, hvor det ikke eksisterte steinbrudd tidligere. Av de grunner som er nevnt ovenfor er det høyst sannsynlig uforenelig med artikkel 55 i Haagreglementet å åpne steinbrudd i okkupert territorium.

---

<sup>17</sup> Se Dinstein, *Belligerent Occupation*, s. 215.

<sup>18</sup> *Yesh Din v. The Commander of the IDF Forces in the West Bank et al.* (2011), s. 16.

<sup>19</sup> Genève Konvensjon IV, Art. 49.

<sup>20</sup> Sjefen for rettsavdelingen i utenriksdepartementet

<sup>21</sup> US Department of State, Memorandum of Law, 16 ILM 733 (1977), s. 735 (heretter, *1977 US juridisk betenkning*).

<sup>22</sup> *Ibid*, s. 741.

<sup>23</sup> *Ibid*, s. 745–6.

## **Betydningen av Oslo (II) for drift av steinbrudd i Område C**

Oslo II var ment som en midlertidig avtale som skulle endelig avgjøres gjennom sluttforhandlingene mellom Israel og PLO om territoriets permanente status. Forhandlingssammenbruddet skapte tvil om statusen til Oslo II, og det er uklart om avtalen fortsatt gjelder. Det kan likevel være grunn til å se kort på de eventuelle implikasjonene av Oslo II for lovligheten av steinbruddvirksomhet i Område C på Vestbredden.

Om temaet ”gruver og steinbrudd” sier Oslo II spesifikt at disse skal overføres gradvis til palestinsk jurisdiksjon.<sup>24</sup> Selv om israelske kilder har fremhevet dette som et eksempel på palestinsk aksept av den nåværende *status quo*,<sup>25</sup> er denne tolkningen uforenelig med avtaleteksten, som sier:

*Nothing in this Agreement shall prejudice or preempt the outcome of the negotiations on the permanent status to be conducted pursuant to the DOP [Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements]. Neither Party shall be deemed, by virtue of having entered into this Agreement, to have renounced or waived any of its existing rights, claims or positions.*<sup>26</sup>

Videre er det et generelt prinsipp som beskytter sivile mot å gi avkall på de rettigheter de har under okkupasjonsretten, uttrykt i artikkel 8 i Genèvekonvensjon IV. Prinsippet reflekterer den underliggende maktubalansen mellom okkupanten og den okkuperte, såvel som de negative humanitære konsekvensene som ville bli resultatet dersom borgere i okkupert territorium måtte gi avkall på sin beskyttelse under internasjonal humanitærrett.

Oppsummeringsvis ser ikke Oslo II ut til å påvirke rettighetene under internasjonal humanitærrett til lokalbefolkningen på Vestbredden.

## **Dialog med selskapene**

### **Dialog med HeidelbergCement**

KLP har hatt en god dialog med HeidelbergCement og opplever at selskapet er klar over kritikken av deres virksomhet. HeidelbergCement bekrefter at datterselskapet Hanson Israel opererer et steinbrudd i Rahal Naba under lisenser fra Civil Administration in Judea and Samaria. Steinbruddet betaler "royalties" for utvunnet stein. Selskapet fremhever at et flertall av Hansens ansatte på Vestbredden er palestinere.

HeidelbergCement anerkjenner at lokalbefolkningen er en viktig interessent for deres virksomhet på Vestbredden og ser på muligheter for å opprette en dialog. Selskapet har imidlertid ingen planer om å endre driftsmodellen på nåværende tidspunkt.

---

<sup>24</sup> Artikkel 31 av Annex II til Oslo-avtalen fra 1995.

<sup>25</sup> Se f.eks. *Yesh Din v. The Commander of the IDF Forces in the West Bank et al.* (2011), s. 8.

<sup>26</sup> Oslo II, Art. XXXI(6).



## Dialog med Cemex

KLP har vært i kontakt med Cemex flere ganger i løpet av det siste året for å avtale et møte med selskapet om denne saken, men et møte har ikke kommet i stand. Som et resultat har KLP måttet forholde seg til offentlig tilgjengelig informasjon om selskapets syn på steinbruddvirksomheten.

I et brev publisert på Business and Human Rights Resource Centre bekrefter Cemex at selskapets datterselskap Lime & Stone er i en joint venture med Kfar Giladi Quarries, og at sistnevnte opererer Yatir-steinbruddet.<sup>27</sup> Cemex fremhever at deres datterselskapet ikke er operatøren, kun den lokale partneren.<sup>28</sup> I likhet med HeidelbergCement nevner også Cemex at de ansatte ved steinbruddet inkluderer palestinere, som er ansatt på like vilkår som deres israelske kollegaer.<sup>29</sup> Til slutt argumenterer Cemex for at driften av steinbruddet er lovlig da Område C er i henhold til Oslo-avtalen lagt under israelsk kontroll fram til sluttforhandlingene mellom Israel og PLO.<sup>30</sup>

## Vurdering

Både HeidelbergCement og Cemex fremhever uttalelsen fra israelsk høyesterett som bevis på at deres virksomhet foregår på lovlig vis. Som nevnt innledningsvis er denne uttalelsen derimot ikke juridisk bindende siden saken ble nektet fremmet til realitetsbehandling for domstolen. ILPIs gjennomgang av gjeldende folkerett i denne saken konkluderer at selv om folkeretten ikke gir et entydig svar er driften av et steinbrudd under israelsk lisens i Område C på Vestbredden som åpnet etter at okkupasjonen begynte, høyst sannsynlig ikke i tråd med okkupasjonsrettens krav. Oslo-avtalen fra 1995 ser heller ikke ut til å påvirke denne konklusjonen da avtalen ikke endrer partenes rettigheter og uansett ikke har forrang fremfor okkupasjonsretten.

Det at HeidelbergCement og Cemex ansetter palestinere er heller ikke tilstrekkelig for å kunne fastslå at selskapene utvinner ressursene på en måte som kommer lokalbefolkningen til gode. Inntektene fra utvinningen betales til den israelske Civil Administration og majoriteten av steinmassen brukes i det innenlandske israelske markedet.

Etikkrådet for Statens pensjonsfond – utland har tidligere adressert dette spørsmålet i forbindelse med utvinning av naturressurser på Vest-Sahara:

*Dette dreier seg om utvinning av en begrenset forekomst av en ikke-fornybar mineralressurs. At enkelte sahrawier har arbeid hos OCP, oppveier ikke for at*

---

<sup>27</sup> Cemex response re alleged violations of international law and contravention of codes of conduct and conventions regulating the activities of multinational corporations (28 juni 2011). URL: <http://business-humanrights.org/media/documents/company-response-cemex-27-jun-2011.doc> (siste besøk 27 februar 2015).

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

*området tømmes for naturressurser og at dette ikke kommer en stor del av den sahrawiske befolkningen til gode.<sup>31</sup>*

Det at et selskaps ansatte består av medlemmer av lokalbefolkningen kan ikke anses som bevis på at selskapet utvinner naturressurser til gode for lokalbefolkningen som helhet. Hvis ansettelse av lokale var tilstrekkelig for å oppfylle kravet om å ivareta lokalbefolkningens interesser ville det ført til en praksis hvor ressursene kommer kun et mindretall av lokalbefolkningens medlemmer til gode.

KLP Kapitalforvaltning vurderer at de etiske argumentene veier tyngst i denne saken. Utvinning av ikke-fornybare ressurser på okkupert område kan svekke det fremtidige inntektsgrunnlaget for lokalbefolkningen, herunder de palestinske beboerne. Når dette i tillegg utføres på en måte som vanskelig kan forsvares innenfor kravene okkupasjonsretten vurderer KLP Kapitalforvaltning at denne aktiviteten utgjør en uakseptabel risiko for brudd på grunnleggende etiske normer.

## **Beslutning**

HeidelbergCement AG og Cemex SAB de CV utelukkes fra KLP og KLP-fondenes investeringer fra og med 1. juni 2015.

---

<sup>31</sup> Se, f.eks. Etikkrådet, *Tilråding om utelukkelse av Innophos Holdings Inc. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland* (26 september 2014), s. 9.