

**Til Finansdepartementet**  
26.09.2014

**Tilråding om utelukkelse av Innophos Holdings Inc. fra  
investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland**

# 1 Sammendrag

Etikkrådet tilrår å utelukke selskapet Innophos Holdings Inc. (Innophos) fra Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet gjennom kjøp av fosfat fra Vest-Sahara medvirker til særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

Det statlige marokkanske selskapet OCP utvinner fosfat i Vest-Sahara og selger det til bl.a. Innophos.

Marokko har kontroll over det meste av Vest-Sahara, men har ikke legitim, suveren råderett over naturressursene i området. Etikkrådet legger til grunn at marokkansk mineralressursutvinning i Vest-Sahara kan være akseptabel dersom virksomheten skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser, men at denne betingelsen ikke kan sies å være oppfylt her, og videre at virksomheten bidrar til å opprettholde en uavklart folkerettslig situasjon i området. Mot denne bakgrunnen har Etikkrådet vurdert at det må anses som grovt uetisk av selskapet å kjøpe på langsiktig kontrakt fosfat utvunnet av OCP i Vest-Sahara.

Etikkrådet har gjentatte ganger henvendt seg til selskapet for å få informasjon, men har ikke fått svar på noen av henvendelsene.

## 2 Innledning

Etikkrådet besluttet i april 2014 å vurdere fondets investering i Innophos Holdings Inc.<sup>1</sup> opp mot retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPUs investeringsunivers (de etiske retningslinjene).<sup>2</sup> Bakgrunnen var at det forelå informasjon om at selskapets heleide datterselskap Innophos Mexicana SA de CV (heretter også omtalt som Innophos) kjøper fosfat utvunnet i Vest-Sahara fra det statlige marokkanske selskapet *Office Cherifien des Phosphates* (OCP). Vest-Sahara har status i FN som et ikke-selvstyrt område uten anerkjent administrator. Det meste av området administreres de facto av Marokko som likevel ikke har suveren råderett over naturressursene der.

Etikkrådet avga i 2010 tilrådning om utelukkelse av to selskaper som på langtidskontrakt kjøpte fosfat utvunnet i Vest-Sahara.<sup>3</sup> Finansdepartementet tok denne tilrådingen til følge. Etikkrådets vurderinger i denne saken er i alt vesentlig sammenfallende med tilrådingen fra 2010.

Ved utgangen av 2013 eide SPU aksjer i selskapet til en verdi av NOK 36 millioner, tilsvarende en eierandel på 0,6 prosent av aksjene i selskapet.

### 2.1 Hva rådet har tatt stilling til

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Innophos medvirker til særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer etter de etiske retningslinjenes § 2, tredje ledd bokstav e.

---

<sup>1</sup> Selskapet har Issuer Id: 10938508.

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

<sup>3</sup> Etikkrådets tilrådning (2010) og etterfølgende korrespondanse med Finansdepartementet: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/andre-grove-brudd-pa-grunnleggende-etisk/tilradning-15-november-2010-om-utelukkel.html?id=665562>.

Denne tilrådingen vurderer selskapets kjøp på langtidskontrakt av fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara. Rådet har tatt stilling til om slikt kjøp må anses å utgjøre et grovt normbrudd ettersom lokalbefolkningens ønsker og interesser ikke tilgodeses ved utvinningen, og ettersom virksomheten til OCP bidrar til å opprettholde en uavklart folkerettslig situasjon for området.

Etikkrådet legger til grunn at mineralressursutvinning i Vest-Sahara kan være akseptabel dersom virksomheten skjer i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Etikkrådets vurdering i denne saken er at lokalbefolkningens ønsker og interesser ikke tilgodeses av OCPs virksomhet, og at OCPs virksomhet i Vest-Sahara blant annet på dette grunnlag må anses som grovt uetisk.

Mot denne bakgrunnen har Etikkrådet vurdert om det må anses som grovt uetisk av selskapet å kjøpe fosfat av OCP på langsiktige kontrakter.

## 2.2 Kilder

Etikkrådet har flere ganger henvendt seg til Innophos med spørsmål om hvorvidt det kjøper fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara, men selskapet har ikke svart.

I selskapets årsmelding for 2013 er det gitt noe informasjon om dets fosfatkjøp generelt. Mer spesifikk informasjon om selskapets fosfatkjøp fra Vest-Sahara kommer fra organisasjonen Western Sahara Resource Watch (WSRW), og er nærmere omtalt i avsnitt 4.

## 3 Bakgrunn

### 3.1 Situasjonen i Vest-Sahara

Etikkrådet har gjort rede for situasjonen i Vest-Sahara i tidligere tilrådinger (2005 og 2010) til Finansdepartementet. De grunnleggende forhold i området er ikke endret siden disse tilrådingene ble avgitt.

Landområdet Vest-Sahara, som var et spansk protektorat etter 1884, ble etablert som et ikke-selvstyrt område («*Non-Self Governing Territory*») i 1963 i henhold til FN-paktens bestemmelser. Spania ble samtidig oppnevnt som administrator for området man da kalte Spansk Sahara.

Vest-Sahara har fortsatt status i FN som et ikke-selvstyrt område. Til forskjell fra verdens øvrige ikke-selvstyrte områder har ikke Vest-Sahara noen anerkjent administrator.

Marokko har faktisk kontroll over det meste av territoriet, men ingen av FNs organer har anerkjent hverken Marokkos suverenitet eller Marokko som lovlig administrativ myndighet i Vest-Sahara. Marokko omtaler Vest-Sahara som «*Moroccan Saharan Provinces*» og hevder suverenitet over det meste av området.

I 1973 ble frigjøringsgruppen Polisario (*Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro*) dannet med siktemål å gjøre Vest-Sahara til en selvstendig stat. Polisario startet et væpnet opprør mot den spanske administrasjonen. I 1975 avviste Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) Marokkos og Mauritania's krav om suverenitet over hver sine deler av Vest-Sahara. Umiddelbart etter dette invaderte Marokko deler av Vest-Sahara, noe som førte til sterke fordømmelser i FNs sikkerhetsråd. Senere i 1975 inngikk Spania en avtale (Madrid-avtalen) med Mauritania og Marokko om en overføring av den administrative myndighet i Vest-Sahara. Madrid-avtalen bekreftet Spanias intensjon om å bidra til avkoloniseringen av Vest-Sahara og å overføre sine plikter som administrator til Marokko og Mauritania. Denne

avtalen overførte altså ikke suverenitet over Vest-Sahara til Marokko og Mauritania ettersom Spania ikke hadde slik suverenitet, og følgelig ikke kunne avgi eller overføre suverenitet over området. Avtalen endret heller ikke Vest-Saharas status som et ikke-selvstyrt område under FN-pakten. Spanske myndigheter forutsatte at det skulle holdes en folkeavstemning i Vest-Sahara om territoriets framtidige status. I 1976 ble Marokko og Mauritania enige seg i mellom om å dele Vest-Sahara. I 1979 trakk imidlertid Mauritania seg ut. Siden da har Marokko i praksis kontrollert det meste av området.

Marokko har siden 1979 utøvet suverenitet over det meste av territoriet uten å være administrator av området i henhold til FN-paktens bestemmelser. Som rettmessig administrator av området ville Marokko i henhold til FN-paktens artikkel 73 være forpliktet til bl.a. å «*ensure, with due respect for the culture of the peoples concerned, their political, economic, social and educational advancement...*» og til å «*develop self-government, to take due account of the political aspirations of the peoples...*»

Etter væpnede stridigheter mellom Polisario og Marokko ble våpenhvile inngått i 1991. FNs fredsbevarende styrke MINURSO overvåker våpenhvilen og skulle opprinnelig også overvåke den tiltenkte folkeavstemningen om områdets fremtid.

Det har siden 1990-tallet vært flere initiativer i regi av FN med sikte på å avholde folkeavstemning om områdets fremtid. Samtaler ble tatt opp mellom marokkanske myndigheter og Polisario i april 2007, men disse har vært preget av flere avbrudd og liten fremgang. Marokko har lagt frem et forslag for området om begrenset selvstyre under marokkansk suverenitet. Polisario opprettholder kravet om folkeavstemning for området med mulighet for uavhengighet. FNs Sikkerhetsråd vedtok i april 2014 en resolusjon som nok en gang forlenger oppdraget til MINURSO og på nytt oppfordrer partene til å finne en forhandlet løsning på konflikten.<sup>4</sup>

Vest-Sahara er i dag i stor grad befolket av personer med marokkansk bakgrunn som har flyttet til området etter Marokkos de facto annekasjon av området. Befolkningen i Vest-Sahara utgjør i dag om lag 550 000 personer.<sup>5</sup>

Ca. 165 000 personer av områdets opprinnelige befolkning, *sahrawiene*, er fordrevet til flyktningleirer i Algerie, hvor de lever under svært vanskelige forhold.

## 3.2 Fosfatindustrien

Det finnes om lag 15 ulike mineraler som kalles fosfater. Dette er en gruppe mineraler som inneholder grunnstoffet fosfor. Avhengig av deres sammensetning brukes fosfater primært til fremstilling av ulike typer kunstgjødsel,<sup>6</sup> men også til produksjon av kjemikalier (eksempelvis fosforsyre) og andre formål. Om lag 90 prosent av utvunnet fosfat brukes til produksjon av kunstgjødsel.<sup>7</sup>

Årlig utvinning av fosfat i verden er ca. 225 Mt (225 millioner tonn). Dette er forventet å øke til 260 Mt i 2017.<sup>8</sup>

Marokko utvinner om lag 30 Mt/år og er verdens tredje største fosfatprodusent etter Kina og USA. Marokko skiller seg fra andre land med stor fosfatutvinning ved at det i Marokko er

---

<sup>4</sup> FNs Sikkerhetsråds resolusjon 2152 (2014),

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2152%282014%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2152%282014%29).

<sup>5</sup> UN World Statistics Yearbook 2011, <http://unstats.un.org/>.

<sup>6</sup> De fleste kunstgjødsler inneholder en blanding av nitrogen (N), fosfor (P) og kalium (K) Disse betegnes som NPK-gjødsel eller fullgjødsel, engelsk: "*NPK fertilizer*" eller "*compound fertilizer*".

<sup>7</sup> US Department of the Interior – US Geological Survey: Phosphate Rock Statistical Compendium (2000).

<sup>8</sup> US Department of the Interior – US Geological Survey: Mineral Commodity Summaries, February 2014.

begrenset jordbruksaktivitet og dermed lite innenlands marked for fosfat. Både Kina og USA er netto importører av fosfat, og særlig USA vil i fremtiden måtte øke sin import betydelig ettersom landets egne forekomster er i ferd med å ta slutt. OCP har kunngjort planer om å investere tilsvarende 9 mrd. USD frem mot 2020 for å øke årsproduksjonen til 47 Mt.<sup>9</sup>

I Vest-Sahara utvinnes fosfatet i Bou Craa-gruven<sup>10</sup> av det statlige marokkanske selskapet OCP.<sup>11</sup> Den årlige utvinningen av fosfat i Vest-Sahara er 2,3 Mt.<sup>12</sup> Eksportverdien av dette tilsvarer anslagsvis 2 mrd. NOK og utgjør noe under 10 prosent av Marokkos samlede fosfatproduksjon. Bou Craa er den eneste kjente forekomsten av fosfat i Vest-Sahara.

### 3.3 Selskapers kjøp av fosfat

Generelt i prosessindustrien er det vanlig at det inngås langsiktige kontrakter for leveranser av råvarer. Grunnen til dette er ønsket om sikre leveranser og homogen kvalitet. Det er ikke uvanlig med 5-10 års kontrakter med mulighet for prisregulering.

Når det gjelder kjøp av fosfat, vil kjøperne, som i stor grad er kunstgjødsel- og kjemikalieprodusenter, normalt spesifisere fosfatets ønskede kvalitet, herunder kjemisk sammensetning og øvrige egenskaper. Som følge av dette vil fosfatets opprinnelse (kilde/gruve) normalt også være spesifisert i leveringsavtalen og dermed være kjent for kjøperen.

## 4 Grunnlaget for Etikkrådets vurdering

### 4.1 Etikkrådets kontakt med selskapet

Etikkrådet kontaktet selskapet første gang i januar 2010 med spørsmål om hvorvidt det kjøpte fosfat som var utvunnet i Vest-Sahara. Selskapet besvarte ikke denne henvendelsen. Ettersom selskapet kort tid etter likevel gikk ut av SPUs portefølje, la Etikkrådet saken til side.

I løpet av 2013 kom Innophos på nytt inn i SPUs portefølje, og Etikkrådet skrev til selskapet i april 2014 og spurte nok en gang om det kjøper fosfat fra Marokko som kan komme fra Vest-Sahara, og i så fall:

- Hvilken type kontrakt (f.eks. langtids eller spot) ligger til grunn for kjøpet?
- Er det en avtale om samarbeid med den marokkanske selgeren?
- Har selskapet noen form for egen virksomhet i forbindelse med utvinning av fosfat i Vest-Sahara?

Innophos har verken besvart Etikkrådets henvendelse i april eller oppfølgende henvendelse i mai d.å. Et utkast til denne tilrådommen ble sendt til selskapet 1. juli 2014, og selskapet ble invitert til å gi sine eventuelle merknader. Heller ikke denne henvendelsen er besvart.

---

<sup>9</sup> US Department of the Interior – US Geological Survey: 2010 Minerals Yearbook – Morocco and Western Sahara. (Publisert august 2012.)

<sup>10</sup> Bou Craa (alternative skrivemåter: Boucraa, Bu Craa, Boukra), beliggenhet 26° 19' 22" N, 12° 50' 59" W, er OCPs eneste fosfatgruve i Vest-Sahara.

<sup>11</sup> Selskapets hjemmeside: <http://www.ocpgroup.ma/>.

<sup>12</sup> OCP Annual Report 2012, s.17: <http://www.ocpgroup.ma/sites/default/files/alldocs/OCP-Annual-Report-2012.pdf>.

## 4.2 Informasjon i selskapets årsmelding 2013

I Innophos' årsmelding for 2013 skriver selskapet at det importerer fosfat til sitt anlegg i Coatzacoalcos, Mexico, fra ulike leverandører, men at selskapet i 2014 regner med at hoveddelen av importen vil komme fra to leverandører. Selskapet opplyser videre at det inntil 2010 kun kjøpte fosfat fra OCP:

*“We import phosphate rock for our Coatzacoalcos, Mexico site from multiple global suppliers. We are currently capable of successfully processing industrial scale quantities of phosphate rock from five separate suppliers and, for 2014, we expect the majority of our requirements to be met from two of these suppliers. Previously, the Coatzacoalcos facility was supplied exclusively by OCP, S.A., a state-owned mining company in Morocco under a 1992 supply agreement that expired in September 2010. Although the Coatzacoalcos facility has made significant advances in its ability to handle alternative grades of rock without adversely affecting operating efficiency, further investment may be required to realize the full benefits of improved process flexibility.”*<sup>13</sup>

## 4.3 Informasjon fra WSRW om Innophos' kjøp av fosfat fra Vest-Sahara

Organisasjonen Western Sahara Resource Watch (WSRW) overvåker skipstrafikken fra El Aaiun i Vest-Sahara, hvor fosfatet fra Bou Craa skipes ut. I løpet av 2012-2013 gikk det ifølge WSRW minst fem skipslaster med fosfat fra El Aaiun til Coatzacoalcos, Mexico, hvor Innophos er angitt som importør ifølge havnemyndighetene.<sup>14</sup> Totalt utgjorde dette anslagsvis 270 000 tonn fosfat som selskapet kjøpte fra OCP i Vest-Sahara i 2013.

## 4.4 Rettslig betenkning fra FNs juridiske rådgiver

En rettslig betenkning fra FNs daværende juridiske rådgiver, ambassadør Hans Corell, (*Under-Secretary-General for Legal Affairs*), fra 2002 omhandler lovligheten av mineralressursutvinning i ikke-selvstyrte områder generelt og gir en vurdering av dette når det gjelder situasjonen i Vest-Sahara spesielt.

Betenkningen tar utgangspunkt i FN-paktens artikkel 73 som pålegger stater som har påtatt seg ansvar for ikke-selvstyrte områder, å forvalte ressursene i disse i samsvar med lokalbefolkningens («*inhabitants*») interesser. Dette prinsippet er stadfestet i en rekke FN-resolusjoner.

Ikke alle former for økonomisk virksomhet i ikke-selvstyrte områder kan ifølge betenkningen anses som problematiske. Det vises til flere FN-resolusjoner som etablerer et skille mellom økonomisk virksomhet i ikke-selvstyrte områder som er til skade for lokalbefolkningen, og økonomisk virksomhet som er til gagn for lokalbefolkningen:

*“In recognizing the inalienable rights of the peoples of Non-Self-Governing Territories to the natural resources of their territories, the General Assembly has consistently condemned the*

---

<sup>13</sup> Innophos Holdings Annual Report 2013 (10K): <http://ir.innophos.com/secfiling.cfm?filingID=1364099-14-6>.

<sup>14</sup> «*Ocean Prince*» forlot El Aaiun 14.09.2012 og ankom Coatzacoalcos 18.09.2012, «*Sunrise Sky*» forlot El Aaiun 05.04.2013 og ankom Coatzacoalcos 19.05.2013 «*Coral Queen*» forlot El Aaiun 24.07.2013 og ankom Coatzacoalcos 07.08.2013, «*Maritime Prosperity*» forlot El Aaiun 21.09.2013 og ankom Coatzacoalcos 07.10.2013, «*Liberty Grace*» forlot El Aaiun 02.12.2013 og ankom Coatzacoalcos 16.12.2013. Alle skipene var lastet med fosfat fra Bou Craa som ble levert til Innophos. *WSRW Report, juni 2014: Morocco's exports of phosphates from occupied Western Sahara, 2012 & 2013.*

*exploitation and plundering of natural resources and any economic activities which are detrimental to the interests of the peoples of those Territories and deprive them of their legitimate rights over their natural resources. The Assembly recognized, however, the value of economic activities which are undertaken in accordance with the wishes of the peoples of those Territories, and their contribution to the development of such Territories.”*<sup>15</sup>

I den rettslige betenkningen fra 2002 legges det altså til grunn at mineralressursutvinning i ikke-selvstyrte områder kun er akseptabelt dersom den tar hensyn til lokalbefolkningens ønsker og interesser.

Ambassadør Corell<sup>16</sup> har senere klargjort at det mest nærliggende utgangspunkt for den rettslige betenkningen var en analogi med utgangspunkt i FN-paktens artikkel 73, ettersom Marokko ikke er anerkjent som Vest-Saharas rettmessige administrator. For stater som ikke er rettmessige men *de facto* administratorer av ikke-selvstyrte områder, vil dette kravet om at lokalbefolkningen skal tilgodeses av ressursutnyttelsen, være å anse som et minimum:

*“I came to the conclusion that the best way to form a basis for the legal opinion was to make an analysis by analogy taking as a point of departure the competence of an administering Power. Any limitation of the powers of such entity acting in good faith would certainly apply a fortiori to an entity that did not qualify as an administering Power but de facto administered the Territory.”*<sup>17</sup>

#### **4.5 Møte med representanter for OCP**

Representanter for OCP og for det amerikanske advokatfirmaet Covington & Burling LLP møtte Etikkrådet i Oslo i august 2010. I møtet redegjorde disse for OCPs virksomhet i Vest-Sahara.

I et oppfølgende brev til Etikkrådet utdyper Covington & Burling enkelte av punktene som ble diskutert i møtet.<sup>18</sup> I brevet ble betydningen av OCPs virksomhet for den lokale økonomien i Bou Craa understreket, blant annet ved at OCP gir arbeidsinntekt til over 2000 husholdninger i området. Betydningen av OCPs investeringer for områdets fremtidige økonomiske utvikling ble også fremhevet. Videre ble det fremholdt at OCPs investeringer i Bou Craa ikke på noen måte har hatt til hensikt å påvirke eller hindre utviklingen av områdets selvstyre. Avslutningsvis ble det i brevet uttrykt et ønske om at OCPs virksomhet i Bou Craa blir vurdert med utgangspunkt i selskapets egne handlinger og hvilke forhold selskapet selv kan påvirke.

#### **4.6 Tidligere saker**

I tilrådning om utelukkelse av et selskap på grunnlag av dets virksomhet i tilknytning til Vest-Sahara, uttalte Etikkrådet i 2005 bl.a.:

*“Det folkerettslige regelverk, inklusive FN-pakten og FNs Havrettskonvensjon, sier at virksomhet som involverer utnyttelse av naturressurser i okkuperte, ikke-selvstyrte eller andre ikke selvstendige områder, skal utøves i samspill med den berørte befolkning som også norm-*

---

<sup>15</sup> Brev fra FNs juridiske kontor til Sikkerhetsrådet (S/2002/161).

<sup>16</sup> Ambassadør Corell gikk av fra sin stilling i FN i 2004 og uttalte seg i 2008 som privatperson.

<sup>17</sup> Ambassador Hans Corell, *Conference on Multilateralism and International Law with Western Sahara as a Case Study*, December 5, 2008, side 7, se

<http://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20081205pretoriawesternsahara1.pdf>

<sup>18</sup> Brev fra Covington & Burling LLP til Etikkrådet, datert 13. september 2010

*alt har krav på overskuddet fra slik virksomhet. Dette henger nettopp sammen med at tilgangen til naturressurser ofte er en viktig begrunnelse for okkupasjon og voldelige konflikter. Folkerettens regelverk søker å gjøre økonomisk gevinst ved naturressursutnyttelse gjennom okkupasjon illegitimt.”<sup>19</sup>*

I 2010 tilrådet Etikkrådet utelukkelse av to selskaper som kjøpte fosfat som var utvunnet i Vest-Sahara. Etikkrådet la her vekt på at selskapene hadde inngått langtidskontrakt med OCP om leveransen, og at selskapene eksplisitt hadde bestilt fosfat som var utvunnet i Vest-Sahara. Etikkrådet anså dette som grovt uetisk, ettersom det ikke kunne godtgjøres at fosfatutvinningen tilgodeså lokalbefolkningens tarv og dessuten bidro til å opprettholde en uavklart situasjon i området.

I tilrådingen fra 2010 viste Etikkrådet også til en rettslig betenkning (2009) av Europaparlamentets juridiske rådgiver (legal service) vedrørende den daværende fiskeriatalen mellom EU og Marokko. Betenkningen la til grunn at demografien i området har blitt vesentlig endret ved at marokkanere har tilflyttet Vest-Sahara etter Marokkos okkupasjon av området. Den slo videre fast at store deler av befolkningen, *sahrawiene*, ikke er integrert og lever under vanskelige forhold, til dels utenfor Vest-Sahara (for eksempel i Algerie).<sup>20</sup> Betenkningen påpekte at dersom fiskeriatalen ikke ivaretok saharawienes interesser, burde fartøyer fra EU kun fiske i ubestridt marokkansk farvann.<sup>21</sup> Det ble altså her forutsatt at ressursutnyttelse i Vest-Sahara kun er akseptabelt dersom lokalbefolkningens interesser tilgodeses, og det understrekes at lokalbefolkningen her er saharawier.

I en påfølgende korrespondanse (2011) med Finansdepartementet utdypet Etikkrådet noen momenter i tilrådingen fra 2010. Etikkrådet skrev blant annet:

*“I saker hvor det uetiske forhold hos kjøper oppstår fordi selger ikke har legitim råderett over ressursene som selges, kan et vurderingstema for Etikkrådet være om avtalen mellom kjøper og selger kan sammenlignes med et bestillingstyveri når kjøper med full kunnskap om forholdene knyttet til produksjonen, spesifiserer opphavet til produktet.”<sup>22</sup>*

---

<sup>19</sup> Etikkrådet, 12. april 2005: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/andre-grove-brudd-pa-grunnleggende-etisk/tilradning-om-uttrekk-av-kerr-mcgee.html?id=425309>.

<sup>20</sup> European Parliament's Legal Service, Legal Opinion, 13. juli 2009, pkt 29: “*In this framework the Legal Service considers that it is appropriate to recall a few elements that seem undisputed: [...] b) Following Morocco's occupation, the demography of the region has been substantially modified due to the fact that Moroccan people have been settling in the region. On the other side, the Saharawi population is reported to be not integrated and to live in precarious conditions in camps, even outside the territory of Western Sahara (for instance the Tindouf camp in Algeria). The situation concerning the respect of the human rights of the Saharawi population (including freedom of movement) has been the subject of concern, in particular by the European Parliament.*”

<sup>21</sup> Ibid, pkt 37: “*In the event that it could not be demonstrated that the FPA was implemented in conformity with the principles of international law concerning the rights of the Saharawi people over their natural resources, principles which the Community is bound to respect, the Community should refrain from allowing vessels to fish in the waters off Western Sahara by requesting fishing licences only for fishing zones that are situated in the waters off Morocco.*” (“FPA” står for Fisheries Partnership Agreement).

<sup>22</sup> Etikkrådet, 15. november 2010, og påfølgende korrespondanse: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/styrer-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/tilradninger/andre-grove-brudd-pa-grunnleggende-etisk/tilradning-15-november-2010-om-utelukkel.html?id=665562>.



## 5 Etikkrådets vurdering

### 5.1 Innledende betraktninger

Situasjonen i Vest-Sahara er unik i den forstand at det ikke finnes andre ikke-selvstyrte områder som ikke har en anerkjent administrator. Det finnes ingen klare regler for utnyttelsen av mineralressurser i slike områder.

Det folkerettslige regelverk pålegger administratorer av ikke-selvstyrte områder å forvalte områdene i tråd med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Ettersom FN ikke anerkjenner Marokko som rettmessig administrator av Vest-Sahara, kan det innvendes at dette regelverket ikke kommer til anvendelse på situasjonen i Vest-Sahara, men Etikkrådet vil i sin vurdering likevel legge til grunn at marokkansk naturressursutvinning i Vest-Sahara kan være akseptabel dersom lokalbefolkningens ønsker og interesser ivaretas, slik bl.a. FNs juridiske rådgiver la til grunn i sin betenkning i 2002. Også Europaparlamentets juridiske rådgiver la dette til grunn ved sin vurdering av fiskeriatvanten mellom EU og Marokko i 2009. Etikkrådet har også i sine tidligere tilrådninger lagt dette til grunn.

Det er ikke Etikkrådets oppgave å ta stilling til lovligheten av Marokkos mineralressursutvinning i Vest-Sahara eller øvrige rettslige spørsmål som denne saken kan reise. Etikkrådet tar kun stilling til om det kan anses som grovt uetisk av selskaper å kjøpe fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara av et statlig marokkansk selskap, dersom selskapene ved kjøpsavtalen har spesifisert fosfatets opprinnelsessted til de marokkansk-kontrollerte områdene i Vest-Sahara. For å fastslå dette er det flere forhold som må vurderes. I første omgang må Etikkrådet ta stilling til om OCPs fosfatutvinning i Vest-Sahara er å anse som grovt uetisk. Dernest må det gjøres en vurdering av graden av medvirkning til OCPs eventuelle normbrudd hos selskaper som kjøper fosfatet utvunnet av OCP i Vest-Sahara.

### 5.2 Fosfatutvinningens betydning for Marokkos tilstedeværelse i Vest-Sahara

Fosfatutvinningen i Vest-Sahara utgjør en begrenset del (under 10 prosent) av Marokkos samlede fosfatutvinning. Det er vanskelig å fastslå i hvor stor grad lønnsomheten av virksomheten påvirker Marokkos tilstedeværelse i området. Generelt vil Etikkrådet anta at grunnlaget for en stats suverenitetshevdelse over et territorium styrkes ved tilstedeværelse i form av blant annet næringsvirksomhet. Det statlige marokkanske selskapet OCPs virksomhet i Vest-Sahara utgjør en form for tilstedeværelse som kan bygge opp under Marokkos krav på området. Betydningen av Marokkos fosfatutvinning i Vest-Sahara som et bidrag til suverenitetshevdelse kan derfor være viktigere enn virksomhetens økonomiske omfang i utgangspunktet skulle tilsi.

### 5.3 Hensynet til Vest-Saharas lokalbefolkning

Ettersom Etikkrådet legger til grunn at marokkansk mineralressursutvinning i Vest-Sahara er grovt uetisk dersom virksomheten ikke kommer lokalbefolkningen til gode, må rådet vurdere i hvilken utstrekning lokalbefolkningen faktisk tilgodeses av utvinningen. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er *hvem* som skal anses som lokalbefolkningen i området.

Den rettslige betenkningen fra FNs juridiske rådgiver (2002) slår fast at lokalbefolkningens ønsker og interesser skal ivaretas ved naturressursutvinning i Vest-Sahara, men diskuterer ikke eksplisitt hvem denne lokalbefolkningen er. Den rettslige betenkningen fra Europaparla-

mentets juridiske rådgiver vedrørende fiskeriatvanten mellom EU og Marokko, slår imidlertid fast at lokalbefolkningen som skal ivaretas, er saharawiene, selv om mange av disse er fordrevet og bor utenfor Marokko. Betenkningen gir imidlertid ingen beskrivelse av hvordan disse skal kunne tilgodeses.

#### **5.4 Vurdering av normbrudd hos OCP**

For Etikkrådet er det problematiske ved OCPs fosfatutvinning i Vest-Sahara ikke knyttet til selskapets adferd overfor egne ansatte eller i lokalsamfunnet hvor det opererer. Etikkrådet legger heller ikke til grunn at OCPs virksomhet i seg selv har ført til fordrivning av lokalbefolkningen, eller at en slik fordrivning har funnet sted for å legge forholdene til rette for selskapets virksomhet. Hovedspørsmålet i denne saken er hvorvidt det statlige marokkanske selskapet OCP driver mineralressursutvinning i et område som Marokko ikke har suveren råderett over, uten at lokalbefolkningens ønsker og interesser i tilstrekkelig grad tilgodeses.

Når det gjelder den opprinnelige lokalbefolkningen i Vest-Sahara, er denne i stor grad fordrevet fra området og lever under svært vanskelige forhold i flyktingleirer i Algerie. Disse kan ikke sies å ha noen fordeler av økonomisk virksomhet som pågår i Vest-Sahara.

OCP har tidligere fremholdt overfor Etikkrådet at dets virksomhet tjener lokalsamfunnet det opererer i, og viser til at noen av OCPs ansatte i Vest-Sahara er saharawier. Dette forholdet kan etter Etikkrådets syn ikke anses å være tilstrekkelig til å tilfredsstille kravet om at ressursutnyttelse i ikke-selvstyrte områder skal skje i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og interesser. Dette dreier seg om utvinning av en begrenset forekomst av en ikke-fornybar mineralressurs. At enkelte saharawier har arbeid hos OCP, oppveier ikke for at området tømmes for naturressurser og at dette ikke kommer en stor del av den saharawiske befolkningen til gode.

Etikkrådet finner derfor at OCPs virksomhet i Vest-Sahara må anses som grovt uetisk.

#### **5.5 Vurdering av selskapets medvirkning til OCPs normbrudd**

Innophos har ikke besvart Etikkrådets henvendelser i 2010 og 2014 med spørsmål om hvorvidt det kjøper fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara av OCP. Selskapet opplyser i sin årsmelding for 2013 at det før 2010 kun kjøpte fosfat fra OCP til sitt anlegg i Coatzacoalcos, Mexico. Selskapet opplyser videre at det nå hovedsakelig bruker to leverandører til dette anlegget, men opplyser ikke hvilke dette er eller hvor fosfatet kommer fra.

Kartleggingen av skipsanløp i 2013 viser at i hvert fall noe av fosfatet som leveres til Innophos, er utvunnet av OCP i Vest-Sahara. Etikkrådet antar på bakgrunn av dette at selskapet etter alt å dømme har en langsiktig avtale med OCP om leveranse av fosfat som er utvunnet i Vest-Sahara, og at det er spesifisert i kjøpsavtalen med OCP at fosfatet skal komme fra Bou Craa i Vest-Sahara.

I tilsvarende tidligere saker har Etikkrådet også vurdert flere forhold, herunder selskapets kunnskap om og spesifisering av fosfatets opprinnelse, fosfatets utbyttbarhet og selskapets kontraktmessige forbindelse med OCP. Ettersom selskapet ikke besvarer Etikkrådets henvendelser, kan ikke Etikkrådet vurdere disse forholdene mer inngående.

Uansett er det slik at selskapers kjøp av fosfat fra Vest-Sahara i realiteten understøtter Marokkos tilstedeværelse i området fordi fosfatet selges av det statlige marokkanske selskapet OCP, slik at inntektene fra virksomheten i stor grad må antas å tilfalle til den marokkanske stat. OCPs utvinning av fosfatressursene i Vest-Sahara, slik den i dag foregår, utgjør et grovt normbrudd, ikke bare fordi lokalbefolkningen ikke tilgodeses, men også fordi det er med på å

oppretholde en uavklart folkerettslig situasjon og dermed Marokkos tilstedeværelse og naturressursutvinning i et område som Marokko ikke har legitim råderett over. Det foreligger etter Etikkrådets syn et konkret, gjensidig nytteforhold mellom OCPs normbrudd og selskapers kjøp av fosfat fra Vest-Sahara.

At Innophos over flere år har kjøpt fosfat fra OCP som er utvunnet i Vest-Sahara, knytter selskapet tettere til OCP enn tilfeldige kjøpere av fosfat og styrker i seg selv selskapets grad av medvirkning til OCPs normbrudd. Samtidig øker den langvarige forretningsforbindelsen og selskapets manglende informasjon om forholdet risikoen for medvirkning til fremtidige normbrudd.

Basert på det overstående konkluderer Etikkrådet med at selskapet Innophos Holdings Inc. bør utelukkes fra SPU.

## 6 Tilråding

Etikkrådet tilrår å utelukke selskapet Innophos Holdings Inc. fra investeringsuniverset til Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.

\*\*\*

Ola Mestad  
Leder  
(sign.)

Dag Olav Hessen  
(sign.)

Ylva Lindberg  
(sign.)

Marianne Olsson  
(sign.)

Bente Rathe  
(sign.)