

Til Norges Bank

02.07.2025

**Tilrådning om å utelukke
Caterpillar Inc fra
Statens pensjonsfond utland**

Sammendrag

Etikkrådet anbefaler å utelukke Caterpillar Inc fra Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner.

Caterpillar er et amerikansk selskap som bl.a. produserer anleggsmaskiner.

Ved utgangen av 2024 eide SPU aksjer for NOK 24,4 mrd, tilsvarende en eierandel på 1,23 prosent i selskapet. Selskapet er børsnotert i New York.

Utgangspunktet for denne saken er at bulldosere som er produsert av Caterpillar, blir brukt av israelske myndigheter til omfattende ulovlig ødeleggelse av palestinsk eiendom.

Slik Etikkrådet vurderer det, er det ikke tvilsomt at Caterpillars produkter brukes til å begå omfattende og systematiske brudd på humanitærretten. Selskapet har heller ingen egne tiltak for å hindre slik bruk. Ettersom leveransene til Israel av de aktuelle maskinene nå skal gjenopptas, anser Etikkrådet at det er en uakseptabel risiko for at Caterpillar medvirker til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner etter retningslinjenes § 4 b.

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Hva rådet har tatt stilling til	1
1.2	Kilder	1
2	Bakgrunn	2
2.1	Okkupasjonen av Vestbredden og Gaza	2
2.2	Folkerettslige konsekvenser av okkupasjonen av Vestbredden og Gaza	3
2.3	Beskyttelse av privat eiendom, forbud mot kollektiv avstraffelse	3
2.4	Ødeleggelse av palestinsk eiendom på Vestbredden	4
2.5	Ødeleggelse av eiendom i Gaza	6
2.6	Caterpillars rolle	6
3	Informasjon fra selskapet	7
4	Etikkrådets vurdering	8
5	Tilrådning	9

1 Innledning

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (SPU) har vurdert fondets investeringer i Caterpillar Inc¹ (Caterpillar) opp mot retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra SPU (retningslinjene).²

Caterpillar er et amerikansk selskap som blant annet produserer anleggsmaskiner. Selskapet er børsnotert i New York.

Ved utgangen av 2024 eide SPU aksjer for NOK 24,4 mrd, tilsvarende en eierandel på 1,23 prosent i selskapet.

1.1 Hva rådet har tatt stilling til

Bakgrunnen for saken at Caterpillar leverer bulldosere som brukes av israelske myndigheter til å ødelegge palestinsk eiendom i Gaza og på Vestbredden.

Etikkrådet har vurdert om det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner etter retningslinjenes § 4 b:

*Observasjon eller utelukkelse kan besluttes for selskaper der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for:
[...] b. alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner.*

Anvendelsen av retningslinjenes § 4 b bygger i stor grad på internasjonale konvensjoner, og det foreligger ofte tolkningsuttalelser fra organene som overvåker disse. Dette gir viktig veiledning og støtte til Etikkrådets anvendelse av retningslinjene.

1.2 Kilder

Etikkrådet har mottatt informasjon om Caterpillars virksomhet gjennom to møter med selskapet, og ellers fra kilder referert i fotnoter i denne tilrådingen.

I tillegg har Etikkrådet blant annet basert sine vurderinger på uttalelser fra ulike FN-organer og Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ).

1 Issuer ID:100285.

2 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793?q=retningslinjer+++pensjonsfond+++utland>.

2 Bakgrunn

2.1 Okkupasjonen av Vestbredden og Gaza

Vestbredden betegner et landområde som ligger vest for Jordanelven og øst for demarkasjonslinjen fra 1949. Territoriet ble okkupert av Israel under seksdagerskrigen i 1967. Området var før dette okkupert av Jordan. Etter Oslo-avtalen ble myndighet for deler av Vestbredden, de såkalte A- og B-områdene, overført til palestinske selvstyremyndigheter. En stor del av Vestbredden er betegnet som område C og er fortsatt under full israelsk sivil og militær myndighet.

Det er rapportert at det i dag bor over 500 000 israelere i bosettinger i område C, i tillegg til de som bor i Øst-Jerusalem.³ Israels regjering har en uttrykt ambisjon⁴ om å øke antallet ytterligere, og prognoser tilsier 600 000 israelere i bosettinger innen 2030.⁵ I 2022 utgjorde den palestinske befolkningen på Vestbredden om lag 3,2 millioner, hvorav om lag 300 000 bor i område C.⁶

I januar 2025 startet Israel en ny og omfattende militæroperasjon, *Operation Iron Wall*, i C-områder på Vestbredden.⁷

Landområdet *Gaza* grenser mot Middelhavet, Israel og Egypt. Gazas areal er 365 kvadratkilometer, og befolkningen utgjør over to millioner. Siden terrorangrepet mot Israel i oktober 2023 har Gaza vært under full israelsk militær beleiring og kontroll.

³ Times of Israel, 12. feb. 2024: *West Bank settler population grew by nearly 3% in 2023*: <https://www.timesofisrael.com/west-bank-settler-population-grew-by-nearly-3-in-2023-report/>.

⁴ The Guardian, 29. Mai 2025: *Israel confirms plans to create 22 new settlements in occupied West Bank*, https://www.theguardian.com/world/2025/may/29/israel-new-settlements-occupied-west-bank-palestinian-state?CMP=Share_iOSApp_Other.

⁵ BBC, 6. mars 2024: *Israel approves plans for 3,400 new homes in West Bank settlements*, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-68490034>.

⁶ Palestinian Central Bureau of Statistics 2022: https://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_InterPopDay2022E.pdf.

⁷ United Nations – UN News: *Israeli military operation displaces 40,000 in the West Bank*: <https://news.un.org/en/story/2025/02/1159971>.

2.2 Folkerettslige konsekvenser av okkupasjonen av Vestbredden og Gaza

I 2022 ba FNs generalforsamling Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) vurdere de folkerettslige konsekvensene av den israelske okkupasjonen av de palestinske områdene, herunder også spørsmålet om den israelske okkupasjonen i seg selv må anses å være i strid med folkeretten. Generalforsamlingen uttrykte i den forbindelse sterk bekymring for menneskerettighetssituasjonen i de okkuperte områdene.⁸

Den 19. juli i 2024 kom ICJ med sin rådgivende uttalelse hvor den blant annet fastslår at Israels okkupasjon av palestinske områder er å anse som brudd på reglene om maktbruk samt på palestinernes rett til selvbestemmelse, og at okkupasjonen av Vestbredden og Øst-Jerusalem følgelig er ulovlig.⁹ En annen utvikling er at domstolen konkluderer med at restriksjonene som Israel pålegger palestinerne på Vestbredden og i Øst-Jerusalem, utgjør systematisk diskriminering på grunnlag av rase, religion eller etnisk opprinnelse, i strid med artikkel 2 og 3 i FN-konvensjonen mot rasediskriminering (CERD).¹⁰

2.3 Beskyttelse av privat eiendom, forbud mot kollektiv avstraffelse

Det ligger strenge begrensninger i folkeretten for en okkupasjonsmakts adgang til å beslaglegge eller ødelegge privat eiendom i et okkupert område. Den fjerde Haagkonvensjonen av 1907, artikkel 46, fastslår at privat eiendom skal respekteres: «*Family honour and rights, the lives of persons, and private property, as well as religious convictions and practice, must be respected. Private property cannot be confiscated.*»¹¹

Den fjerde Genèvekonvensjonen, artikkel 53, fastsetter tydelige begrensninger for hva en okkupasjonsmakt kan gjøre med eiendom i et okkupert område. Den forbyr ødeleggelse av både privat og offentlig eiendom, med mindre dette er absolutt nødvendig av militære hensyn:

⁸ ICJ, Request for Advisory Opinion, 30. Desember 2022:

<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20230117-REQ-01-00-EN.pdf>.

⁹ Den internasjonale domstolens rådgivende uttalelse 19. Juli 2024 avsnitt 261:

<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf>.

¹⁰ Ibid, avsnitt 213, 222 og 229.

¹¹ ICRC: Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. (1907):

[https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907?activeTab=.](https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907?activeTab=)

Det er forbudt for okkupasjonsmakten å ødelegge løsøre eller fast eiendom som individuelt eller kollektivt tilhører privatpersoner, staten eller offentlige institusjoner, sosiale organisasjoner eller samvirkelag, unntatt i de tilfelle hvor militære operasjoner gjør slik ødeleggelse absolutt nødvendig.

Videre fastslår artikkel 33 i den fjerde Genèvekonvensjonen forbudet mot kollektiv avstraffelse og represalier:

Ingen beskyttet person kan straffes for en forseelse som han ikke selv har begått. Kollektiv straff og enhver form for trusler eller terror er forbudt. Plyndring er forbudt. Represalier overfor beskyttede personer og deres eiendom er forbudt.¹²

2.4 Ødeleggelse av palestinsk eiendom på Vestbredden

FN-organet OCHA rapporterer om omfanget av riving av palestinsk eiendom på Vestbredden og i Øst-Jerusalem. Siden 2009 er det rapportert om ødeleggelse av 12936 eiendommer, hvorav over 4500 boliger, 3000 jordbrukseiendommer, samt 1000 anlegg for vann og avløp. Det viser også en betydelig økning i omfanget av ødeleggelser i 2024 i forhold til foregående år.¹³ Om lag 10 prosent av ødeleggelserne er begrunnet med såkalte *punitive demolitions*, altså som en straffereaksjon.

ICJ omtaler dette slik i sin rådgivende uttalelse fra juli 2024:

Under applicable law, the military commander of the Israeli Defense Forces has the power to order the demolition of properties that are linked with individuals having committed any of a cluster of offences deemed to be terrorist in nature: these properties are primarily homes in which the individuals in question live, or have lived, or where their families live. Israel is reported to have demolished more than 2,000 Palestinian properties since the beginning of the occupation as punishment for criminal offences.¹⁴

ICJ finner videre at Israels praksis med å bruke ødeleggelse av palestinsk eiendom som straff, er uten saklig begrunnelse og i strid med humanitærretten:

¹² Genèvekonvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid, med vedlegg (Konvensjon IV) https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1949-08-12-4/KAPITTEL_3-1#KAPITTEL_3-1.

¹³ OCHA: Data on demolition and displacement in the West Bank: <https://www.ochaopt.org/data/demolition>.

¹⁴ Fotnote 9, avsnitt 208.

*Israel's practice of punitive demolitions of Palestinian property, being contrary to its obligations under international humanitarian law, does not serve a legitimate public aim.*¹⁵

Ifølge OCHA begrunnes om lag 80 prosent av ødeleggelsen av palestinske eiendommer på Vestbredden med manglende byggetillatelse. ICJ omtaler et system hvor 90 prosent av palestinske byggesøknader i det okkuperte området blir avslått, samtidig som 60-70 prosent av israelske søknader blir godkjent. Som en følge av dette manglet en tredjedel av palestinske boliger i område C – hjem til om lag 100 000 mennesker – byggetillatelse i 2019.

ICJ finner at Israels praksis også på dette området er ulovlig:

*In the Court's view, this practice cannot be justified with reference to reasonable and objective criteria nor to a legitimate public aim. In particular, there is nothing in the material before the Court to indicate that the refusal of building permits to Palestinians, or the demolition of structures for lack of such permits, at such a sweeping scale, serves a legitimate aim. This conclusion is further supported by the fact that, in so far as Israel grants building permits for settlers and settlements, it acts in breach of international law.*¹⁶

ICJ påpeker her både en diskriminerende praksis, og at tillatelsene som gis til israelsk bygging i det okkuperte området, i seg selv er ulovlige. Domstolen bemerker at Israels lover og tiltak pålegger og opprettholder en nærmest fullstendig adskillelse på Vestbredden og i Øst-Jerusalem mellom bosetter- og palestinske samfunn. Av denne grunn mener Domstolen at Israels lover og tiltak utgjør et brudd på artikkel 3 i FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD).

Det varierer hvordan ødeleggelsen av palestinsk eiendom foregår. På oppdrag for israelske okkupasjonsmyndigheter utføres rivearbeidet enten av militære styrker, og da gjerne med eksplosiver eller pansrede bulldosere, eller, i enkelte tilfeller, av sivile kontraktører for å utføre rivningsoppdrag. Ødeleggelse av palestinsk jordbrukseiendom og infrastruktur utføres ofte med pansrede bulldosere.¹⁷ FNs organ UNWRA omtaler ødeleggelser slik:

Forced displacement in the occupied West Bank is the result of an increasingly dangerous and coercive environment. The use of air strikes, armoured bulldozers, controlled detonations, and advanced weaponry by

¹⁵ Ibid, avsnitt 213.

¹⁶ Ibid, avsnitt 221.

¹⁷ Databasen til OCHA inneholder oversikt over ødeleggelser og hvordan de er utført: <https://www.ochaopt.org/data/demolition>.

*the Israeli Forces has become commonplace – a spillover of the war in Gaza.*¹⁸

2.5 Ødeleggelse av eiendom i Gaza

Krigen i Gaza har medført omfattende ødeleggelse av palestinsk eiendom. Verdensbanken anslo i februar i år at nærmere 300 000 boliger og 80 prosent av veier er ødelagt, så vel som annen infrastruktur.¹⁹ En stor del av eiendommene i Gaza er ødelagt i militære angrep, med eksplosiver eller med pansrede bulldosere. Spesielt har pansrede bulldosere blitt brukt til å ødelegge veier og annen infrastruktur, og gjort store deler av området ubeboelig.

2.6 Caterpillars rolle

Det er ikke omstridt at IDF i flere tiår har brukt bulldosere som Caterpillar har produsert. Salget av maskinene går ifølge selskapet via det amerikanske FMS-programmet (*Foreign Military Sales*). Caterpillar selger altså maskinene til amerikanske myndigheter, som leverer dem videre til Israel via FMS-programmet. Det er derfor ikke et direkte kundeforhold mellom Caterpillar og IDF.

De aktuelle bulldoserne, som betegnes D9, er produsert av selskapet som sivile anleggsmaskiner. Etter leveranse til Israel blir de bygget om og tilpasset militær bruk med pansring, bevæpning osv. Noen maskiner blir også utstyrt for å kunne fungere ubemannet.²⁰

I 2024 ble overføringen av Caterpillars D9-bulldosere til Israel via FMS-programmet stanset som følge av midlertidige tiltak knyttet til eksportlisenser og en gjennomgang av amerikansk våpeneksportlovgivning. Tiltakene ble iverksatt på bakgrunn av bekymring for de humanitære konsekvensene av Israels krigføring i Gaza og okkupasjonen av Vestbredden.²¹ Våren 2025 åpnet imidlertid den amerikanske

¹⁸ UNWRA: *Large-Scale Forced Displacement in the West Bank Impacts 40,000 people*, <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/large-scale-forced-displacement-west-bank-impacts-40000-people>.

¹⁹ World Bank: *Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment* (februar 2025): <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/133c3304e29086819c1119fe8e85366b-0280012025/original/Gaza-RDNA-final-med.pdf>.

²⁰ Times of Israel, 20. april 2025: *Israel's new unmanned bulldozers 'changing the paradigm' of war in Gaza*: <https://www.timesofisrael.com/israels-new-unmanned-bulldozers-changing-the-paradigm-of-war-in-gaza/>.

²¹ Omtalt i Politico, 15. mai 2024: <https://www.politico.com/news/2024/05/15/biden-israel-weapons-policy-00158210>.

administrasjonen for å gjenoppta leveranser av Caterpillars D9-bulldosere til Israel.²²

3 Informasjon fra selskapet

Etikkrådet har avholdt to møter med selskapets ledelse.

I et telefonmøte 19. november 2024 forklarte Caterpillar at selskapet aldri har solgt de aktuelle bulldoserne direkte til IDF, men at salget har vært til amerikanske myndigheter gjennom FMS-programmet. På spørsmål fra Etikkrådet bekreftet selskapet at det likevel var kjent med at maskinene har vært overført til Israel, og at det via FMS-programmet ikke har vært noen andre mottakerstater enn Israel for D9-maskiner (med mulig unntak for et par maskiner tidligere levert til Egypt). Selskapet understreket også at maskinene har vært levert av Caterpillar som sivile anleggsmaskiner, og at ombygging til militære formål gjøres av andre.

På spørsmål fra Etikkrådet om selskapet kunne bekrefte at salg av maskinene var underlagt et moratorium, svarte selskapet at det ikke var gjort kjent med dette, men at selskapet hadde registrert at det ikke var kommet noen nye bestillinger under FMS-programmet. Det var på det tidspunkt derfor ingen pågående leveranser eller fremtidige ordrer av D9-bulldosere til FMS-programmet.

Etikkrådet spurte videre hvilke tiltak selskapet har for å sikre at dets produkter ikke blir brukt i strid med humanitærretten eller menneskerettighetene. Selskapet ga uttrykk for at det anså det vanskelig å holde oversikt og kontroll over bruken av dets produkter etter at de var levert. Med hensyn til salg via FMS-programmet, viste selskapet til de vurderinger som amerikanske myndigheter gjør, og at eventuelle begrensninger på leveransene viser at slike vurderinger gjøres og har virkning.

Etikkrådet henvendte seg på nytt til selskapet i april d.å. med spørsmål om det var planlagt nye leveranser av de aktuelle bulldoserne via FMS. Selskapet ba om et nytt møte med Etikkrådet, og dette ble avholdt 28. mai. I møtet bekreftet Caterpillar at det nå hadde mottatt bestilling av de aktuelle bulldoserne via FMS-programmet, og at leveransene ville begynne om noen måneder.

Selskapet ble forelagt et utkast til denne tilrådommen den 12. juni d.å. og invitert til å gi evt. merknader. Selskapet har ikke besvart dette.

²² US Department of Defense, Security Cooperation Agency:
<https://media.defense.gov/2025/Mar/03/2003653977/-1/-1/1/PRESS%20RELEASE%20-%20ISRAEL%2024-38%20CN.PDF>.

4 Etikkrådets vurdering

Etikkrådet har på grunnlag av tilgjengelig informasjon vurdert om det er en uakseptabel risiko for at Caterpillar medvirker til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner etter retningslinjenes § 4 b.

Kjernen i saken er at militariserte bulldosere som er produsert av Caterpillar, blir brukt til omfattende ulovlig ødeleggelse av palestinsk eiendom. Etikkrådet vurderte saken i 2024, men ettersom det på tidspunktet allerede var stans i leveransene, var det ikke grunnlag for å gå videre. Utelukkelse av selskaper fra SPU er ikke ment som sanksjon for selskapets tidligere handlinger, men må baseres på pågående forhold og fremtidig risiko.

I sin årsmelding for 2024 drøftet Etikkrådet problemstillinger knyttet til å holde selskaper ansvarlig for enhver bruk av i utgangspunktet generiske produkter. Med hensyn til anleggsmaskiner som benyttes av *entreprenørselskaper*, skrev Etikkrådet at det er vanskelig å tillegge produsenter av maskinene ansvar for hvordan slike benyttes etter at de er levert. Dette blir begrunnet med at anleggsmaskiner kan omsettes gjennom flere ledd og benyttes til en rekke formål, også mange år etter at de er produsert, og at det derfor er vanskelig å påvise et klart ansvarsforhold mellom produsenten og brukeren av maskinene.

Etikkrådet vurderer denne saken annerledes. Dette dreier seg ikke om leveranser av anleggsmaskiner som via flere salgsledd kan ende opp hos entreprenørselskaper som i tillegg til ordinær, lovlig anleggsvirksomhet, kan komme til å bruke dem sporadisk til ulovlige formål. Caterpillar produserer og selger D9-bulldosere til amerikanske myndigheter med kunnskap om at maskinene skal leveres videre til det israelske militæret (IDF). Selv om IDF bruker D9-maskinene til forskjellige militære formål – hvorav noen kan være legitime – er det hevet over tvil at maskinene også i betydelig grad benyttes til ulovlig ødeleggelse av palestinsk eiendom og spiller en sentral rolle i dette.

Den israelske praksisen med omfattende ødeleggelse av palestinske eiendommer på Vestbredden av bl.a. bolighus, jordbrukseiendommer og infrastruktur i form av veier og vannforsyning utgjør ifølge ICJ klare brudd på humanitærretten. Konsekvensene for den palestinske befolkningen er svært alvorlige ved at de fratas bolig og mulighet for inntekt, og fordrives fra sine hjem. Israels pågående militære operasjoner og uttalte ambisjon om å øke byggingen av bosettinger i palestinske områder øker risikoen for ytterligere ødeleggelse av palestinsk eiendom i tiden som kommer.

I krigen på Gaza går Israels ødeleggelse av boliger og infrastruktur langt utover militær nødvendighet, og utgjør ifølge en rekke tungtveiende kilder åpenbare brudd på humanitærretten. De katastrofale følgene for Gazas sivilbefolkning er omfattende beskrevet i andre kilder og gjentas ikke her. En stor del av ødeleggelserne på

Gaza skyldes bruk av annet militært materiell, men de militariserte bulldoserne spiller likevel en betydelig rolle. Denne rollen vil dessuten kunne øke, gitt Israels målsetninger om re-okkupasjon eller anneksjon, og i den forbindelse fjerning av resterende palestinsk eiendom.

Slik Etikkrådet vurderer det, er det ikke tvilsomt at Caterpillars produkter brukes til å begå omfattende og systematiske brudd på humanitærretten. Selskapet har heller ingen egne tiltak for å hindre slik bruk. Ettersom leveransene til Israel av de aktuelle maskinene nå skal gjenopptas, anser Etikkrådet at det er en uakseptabel risiko for at Caterpillar medvirker til alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner etter retningslinjenes § 4 b.

5 Tilrådning

Etikkrådet anbefaler å utelukke Caterpillar Inc fra Statens pensjonsfond utland.

Svein Richard
Brandtzæg
Leder
(Sign.)

Siv Helen Rygh
Torstensen
(Sign.)

Cecilie
Hellestveit
(Sign.)

Vigdis Vandvik
(Sign.)

Egil Matsen
(Sign.)