

Til Norges Bank

8. desember 2016

Tilrådning om å utelukke PetroChina Co Ltd. fra Statens pensjonsfond utland

Sammendrag

Etikkrådet anbefaler å utelukke PetroChina på grunn av risikoen for grov korrupsjon. Om lag 65 tidligere toppledere og mellomledere i selskapet og dets datterselskaper blir etterforsket for mottak av bestikkelser i Kina, Canada og Indonesia. 18 av disse skal allerede være formelt sanksjonert og/eller domfelt for korrupsjon i Kina. Rådet er kommet frem til at PetroChina ikke i tilstrekkelig grad har godtgjort at det har et antikorrupsjonsprogram som vil bli organisert og gjennomført på en måte som er anbefalt etter internasjonale standarder og beste praksis for å forebygge, oppdage og respondere på korrupsjon. Dette, sett i sammenheng med tidligere korrupsjonssaker, at selskapet har virksomhet i en sektor og i mange land hvor risikoen for korrupsjon er høy, samt at styret og konsernledelsen i dag består av personer som hadde lederstillinger i selskapet da korrupsjonen skal ha funnet sted, gjør at det foreligger en uakseptabel risiko for at selskapet på nytt kan bli involvert i grov korrupsjon.

PetroChina ble etablert i 1999 og er notert på børsen i New York, Shanghai og Hong Kong. Det er Kinas største produsent og distributør av olje og gass, og spiller en dominerende rolle i olje- og gassindustrien i Kina. Selskapet har virksomhet i 19 land og har en lang rekke datterselskaper.

Kriteriet om grov korrupsjon omfatter aktiv korrupsjon, som innebærer for eksempel betaling av bestikkelser for å bli tildelt kontrakter. Kriteriet omfatter imidlertid også passiv korrupsjon, som for eksempel når man mottar bestikkelser. Rådet legger til grunn at mottak av bestikkelser i et betydelig omfang på lik linje med aktiv korrupsjon er et hinder for sosial og økonomisk utvikling. Det skaper forskjellsbehandling, hindrer sosial rettferdighet, er konkurransevridende og hindrer en bærekraftig økonomisk utvikling. I saker om passiv korrupsjon legger rådet særlig vekt på at korrupsjonen synes å være utbredt i virksomheten, og at ansatte på høyt nivå er direkte involvert.

Omlag 65 tidligere ansatte i PetroChina og ansatte i flere av datterselskapene er etterforsket for å ha mottatt bestikkelser blant annet for å tildele underleverandører olje- og gasskontrakter. I noen av sakene strekker korrupsjonsanklagene seg over en tidsperiode fra 1980 og helt frem til 2014. Alle som skal ha vært involvert i korrupsjonssakene, har hatt verv i toppledelsen i ulike divisjoner av PetroChina så vel som i datterselskaper. Sentralt står saken mot tidligere CEO og formann for PetroChina, som var CEO fra 2000-2013 og formann fra 2007-2011. Han er nå domfelt til 16 års fengsel for å ha mottatt 1,9 millioner Euro i bestikkelser fra 14 kilder mellom 2004 og 2013. *General Manager* for PetroChina Human Resources ble i 2015 også dømt til fengsel i 20 år for å ha mottatt 6 millioner Euro i årene 2000-2013. Den tidligere viseformannen for PetroChina inntil 2015 og tidligere *Executive Director* i PetroChina, er videre under etterforskning for å ha mottatt bestikkelser. *General Manager* i *PetroChina Gas Utilization* ble tiltalt for korrupsjon i 2015, blant annet for å ha mottatt bestikkelser og å ha gitt familie og venner fordeler til en verdi av mer enn 31 millioner Euro. I tillegg skal den tidligere *General Manager* i PetroChina International Ltd. samt dets tidligere partisekretær og visepresident, være under etterforskning for korrupsjon, sistnevnte for mottak av bestikkelser over en periode på 22 år (1992-2014).

Fra november 2015 og frem til juli 2016 har Etikkrådet vært i dialog med PetroChina. Selskapet har i liten grad bidratt med informasjon i saken, og har ikke inngitt kommentarer til et utkast til tilrådning. PetroChina har i sin dialog med rådet ikke bestridt korrupsjonssakene. Enkelte saker har selskapet bekreftet, men ellers viser selskapet til at det ikke har relevant informasjon. Etikkrådet har forsøkt å få til et møte med selskapet i Beijing, men selskapets har svart at det foretrekker en skriftlig dialog med rådet.

Olje- og gassbransjen samt bygg- og anleggsbransjen, hvor store offentlige kontrakter er vanlig, eksponerer selskapet for korrupsjonsrisiko. Dette stiller etter rådets oppfatning særlige krav til selskapet om å ha på plass solide systemer og iverksette tiltak som kan forebygge, oppdage og håndtere korrupsjon effektivt. Når mange av selskapets tidligere ledere er anklaget for grov korrupsjon som skal ha funnet sted over lang tid, skjerpes disse kravene ytterligere. Det er selskapet som må godtgjøre at det arbeides tilstrekkelig effektivt for å forhindre korrupsjon.

Rådet har merket seg at PetroChina har forbedret sine interne korrupsjonsforebyggende systemer siden 2014, og at det gjøres en rekke tiltak i dag i flere deler av selskapet for å forebygge korrupsjon. Rådet mener imidlertid at selskapet ikke har gitt tilstrekkelig informasjon om de korrupsjonsforebyggende tiltakene som nå er iverksatt, og det er heller ikke godtgjort hvordan de vil bli effektivt gjennomført i hele virksomheten. Dette omfatter både vurdering og kartlegging av korrupsjonsrisiko, opplæring i antikorrupsjon, integrity due diligence av tredjeparter, varslingsystemet, og overvåking og forbedring.

Rådet viser i sin vurdering også til at selskapets ledelse i stor grad er den samme nå som da korrupsjonshandlingene fant sted. Både styret og konsernledelsen består i stor grad av personer som har innehatt ledende stillinger i PetroChina og/eller morselskapet gjennom lang tid, også da korrupsjonshandlingene fant sted. Holdningene i ledelsen er generelt ansett som meget viktig for å hindre korrupsjon. Når det ikke gjøres utskiftninger i ledelsen etter at selskapet har vært involvert i alvorlige korrupsjonssaker utover de som er domfelt, sender dette etter rådets oppfatning et signal om at selskapet ikke tar de nødvendige grepene for å forhindre fremtidige regelbrudd. Størrelsen på beløpene som har blitt mottatt i bestikkelser, indikerer at også at PetroChinas ledelse visste, eller burde ha visst, om denne praksisen.

I sin vurdering av fremtidig risiko legger rådet også vekt på at selskapet har gitt mangelfulle svar og ikke kommentert på utkast til tilrådning. I samsvar med omtalen i stortingsmelding nr. 20 (2008-2009) har Etikkrådet i denne saken vektlagt at manglende informasjon om et selskaps atferd, og ikke minst manglende vilje fra selskapet til å bidra med opplysninger, i seg selv kan bidra til at risikoen for medvirkning til uetisk atferd anses uakseptabelt høy.

Rådet legger til grunn at de omfattende antikorrupsjonstiltakene i Kina den siste tiden vil kunne spille en viktig rolle for korrupsjonsforebygging i kinesiske selskaper. Når Etikkrådet likevel konkluderer med at PetroChina bør utelukkes fra SPU, skyldes dette at rådet legger mer vekt på de avdekkede korrupsjonshandlingene, og hvordan selskapet har respondert på disse. Videre legger rådet stor vekt på selskapets tiltak for å forebygge korrupsjon sett i forhold til korrupsjonsrisikoen i den bransje og i de landene hvor selskapet har virksomhet.

Basert på den informasjonen som er tilgjengelig, mener rådet at det foreligger en uakseptabel risiko for at PetroChina på nytt kan bli involvert i grov korrupsjon.

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Hva rådet har tatt stilling til	1
1.2	Kilder	2
2	Etikkrådets undersøkelser	3
2.1	Om korrupsjonsanklagene	3
3	Internasjonale standarder for etterlevelse og korrupsjonsforebygging	4
3.1	Internasjonale standarder	4
3.2	Krav i kinesisk lovgivning	6
4	Informasjon fra selskapet	6
4.1	PetroChinas antikorrupsjonsprogram	6
4.2	Den nåværende ledelsen i PetroChina	7
5	Etikkrådets vurdering	7
6	Tilrådning	10

1 Innledning

PetroChina ble etablert i 1999 og er notert på børsen i New York, Shanghai og Hong Kong. PetroChina er Kinas største produsent og distributør av olje og gass og spiller en dominerende rolle i olje- og gassindustrien i Kina.¹ Selskapet har virksomhet i 19 land og har rapportert om olje- og gassproduksjon i land som Kazakhstan, Venezuela og Indonesia. PetroChina har videre rapportert at de vil fortsette å fokusere på olje- og gassleting og utvikling av eksisterende prosjekter gjennom *joint ventures* i Midtøsten, Sentral-Asia, Amerika og Stillehavsregionen. Omtrent 10 prosent av olje- og gassproduksjonen kommer i dag fra operasjoner i utlandet.² Selskapet informerer om at det har flere tusen datterselskaper, hvorav flere opererer i utlandet.³ PetroChina har mer enn 520 000 ansatte.

PetroChina er datterselskap av China National Petroleum Corporation (CNPC), og ble etablert som en del av en restrukturering av CNPC ved at vitale operasjoner ble overført til det nyetablerte PetroChina. CNPC eier 86,35 prosent av aksjene.⁴ Per 31. desember 2015 hadde PetroChina flere tusen datterselskaper. Ved utgangen av 2015 eide SPU aksjer i PetroChina til en verdi av om lag 1,2 milliarder NOK, tilsvarende en eierandel på 0,11 prosent.

1.1 Hva rådet har tatt stilling til

Korrupsjonsanklagene som involverer PetroChina, omhandler et stort antall toppledere og styremedlemmer som skal ha mottatt bestikkelser. Alle korrupsjonsanklagene som rådet har vurdert, har vært eller er under formell etterforskning i Kina. Flere av etterforskningene har ført til domfellelser.

Etikkrådet har vurdert hvorvidt det er en uakseptabel risiko for at PetroChina medvirker til eller selv er ansvarlig for grov korrupsjon etter retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland, § 3, første ledd bokstav e).⁵

Rådet har tidligere lagt følgende definisjon til grunn for sine vurderinger av begrepet grov korrupsjon:⁶

1) Grov korrupsjon foreligger dersom et selskap gjennom sine representanter

a) gir eller tilbyr en fordel – eller forsøker å gjøre det – for utilbørlig å påvirke:

¹ Selskapets nettside, http://www.petrochina.com.cn/ptr/gsjj/gsjj_common.shtml.

² PetroChina *Annual Report* 2015,

<http://www.petrochina.com.cn/ptr/ndbg/201604/a67a6a0ac90749719ced516a9c83cacf/files/26c2875cfbe847099ac0633aed666acf.pdf>.

³ For eksempel Kunlun Energy Ltd, som PetroChina er kontrollerende aksjonær med 58 prosent eierskap, opererer også i Kazakhstan, Oman, Peru, Thailand og Azerbaijan.
http://www.kunlun.com.hk/html/bus_exploration.php.

⁴ PetroChina's *Summary Financial Statement* 2015,

<http://www.petrochina.com.cn/ptr/gsgg/201508/b2f6e033efd24af9b88e9bbb00f86525/files/68a104784de440768430393feabb8abe.pdf>.

⁵ I retningslinjene heter det i § 3, første ledd: "Observasjon eller utelukkelse kan besluttes for selskaper der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for: e) grov korrupsjon..."

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

⁶ Etikkrådets tilrådning av 21. desember 2015 om å sette Petrobras SA til observasjon, tilgjengelig på <http://etikkradet.no/files/2017/02/Tilr%C3%A5dning-Petrobras-21.-desember-2015.pdf>.

- i) *en offentlig ansatt tjenestemann i utøvelsen av offentlige plikter eller i avgjørelser som kan tilføre selskapet en fordel, eller*
- ii) *en person i privat sektor som tar avgjørelser eller har innflytelse på avgjørelser som kan tilføre selskapet en fordel,*

b) *krever eller mottar bestikkelser*

og

- c) *korruptjonshandlingene som er nevnt i bokstav a og b, utføres på en systematisk eller omfattende måte.*

2) I sin vurdering legger rådet også vekt på hvorvidt selskapet har et godt antikorrupsjonsprogram som er gjennomført og organisert på en måte som gjør selskapet i stand til å forebygge, oppdage og reagere på korrupsjon i virksomheten.

Når det gjelder vurderingen av risikoen for at PetroChina kan bli involvert i korrupsjon i fremtiden, har rådet lagt vekt på de korrupsjonsanklagene som til nå er fremmet mot selskapet og selskapets reaksjoner på disse, hvilke land og bransjer selskapet opererer i, og hva selskapet nå gjør for å forhindre korrupsjon. Rådet legger til grunn at det er selskapet som må godtgjøre at det arbeides tilstrekkelig effektivt med å forebygge korrupsjon.

1.2 Kilder

Rådet har i denne saken hovedsakelig tatt utgangspunkt i informasjon som er publisert i kinesisk presse om korrupsjonsetterforskninger og domsavsigelser, herunder artikler publisert i *China Daily* og *South China Morning Post*. PetroChina har også gitt noe informasjon om korrupsjonssakene. Enkelte av anklagene er dokumentert ved offentlig tilgjengelige rettsdokumenter.

Rådet har kontaktet selskapet i november 2015, og i juni og juli 2016. Etikkrådet har bedt PetroChina om å kommentere korrupsjonsanklagene, å redegjøre for sine interne antikorrupsjonssystemer, og å vise hvordan disse gjennomføres i virksomheten slik at korrupsjon forebygges, oppdages og håndteres tilstrekkelig effektivt. Selskapet har bekreftet at noen av selskapets tidligere ansatte er domfelt, og at relevant informasjon er publisert. Selskapet har informert rådet om at det ikke har videre kjennskap til korrupsjonssakene.⁷ Selskapet har gitt noe informasjon om etterlevelsessystemet. Selskapet har mottatt utkast til tilrådning om utelukkelse uten å ha inngitt sine merknader til denne. Etikkrådet har forsøkt å få til et møte med selskapet i Beijing, men selskapet har svart at det foretrekker en skriftlig dialog.

Etikkrådet har også innhentet bistand fra en konsulent hva gjelder vurderingen av antikorrupsjonsprogrammer i selskaper som kan være sammenlignbare med PetroChina, samt hvordan dette arbeidet bør organiseres og gjennomføres for å være i tråd med internasjonale standarder og beste praksis.

⁷ Brev fra PetroChina til Etikkrådet, 11. januar 2016.

2 Etikkrådets undersøkelser

Etikkrådet har undersøkt korrupsjonsanklager mot PetroChina i Kina, Indonesia og Canada. Hovedvekten har vært på korrupsjonssakene i Kina. Samtlige av disse sakene omhandler toppledere i PetroChina og følgende heleide eller kontrollerte datterselskaper: PetroChina Jiangxi Marketing Co., PetroChina Heilongjiang Marketing Co., PetroChina International Co. Ltd.,⁸ PetroChina International Investment Corporation (Canada),⁹ PetroChina Yumen Oilfield Co.,¹⁰ PetroChina Gas Utilisation, PetroChina Daqing Oilfield Underground,¹¹ PetroChina Tarim Oilfields,¹² samt PetroChina Sichuan Petrochemical Co.,¹³ PetroChina Dushanzi¹⁴ og Kunlun Energy Ltd.¹⁵

2.1 Om korrupsjonsanklagene

Ifølge den informasjonen som er tilgjengelig, er PetroChina og dets datterselskaper involvert i grov korrupsjon ved at om lag 65 ansatte eller tidligere ansatte og/eller deres familiemedlemmer skal ha mottatt bestikkelser blant annet for å tildele underleverandører olje- og gasskontrakter. Noen av personene er beskylt for å være involvert i korrupsjon som fant sted allerede fra 1980 og helt frem til 2014. Korrupsjonshandlinger som angivelig skal ha funnet sted før PetroChina ble børsnotert i 1999, er ikke vektlagt i denne saken. Ifølge den informasjonen rådet har tilgjengelig, har alle de tidligere ansatte som er involvert i korrupsjonssaker, hatt verv i toppledelsen i ulike divisjoner av PetroChina så vel som datterselskaper som er heleid av, eller kontrolleres av, PetroChina.

Av ressursmessige hensyn vil ikke alle enkeltsakene nevnes eksplisitt i denne tilrådningsen. Det kan imidlertid nevnes at ifølge den informasjonen som er offentlig kjent gjennom hovedsakelig kinesiske medier, har totalt 18 tidligere ansatte allerede blitt ilagt administrative sanksjoner av CCDI, eller de har blitt dømt til fengselsstraff i det ordinære rettsvesenet. Sentrale saker antas å være saken mot tidligere CEO og formann for PetroChina (han var CEO fra 2000-2013 og formann fra 2007-2011), som ble dømt til 16 års fengsel for å ha mottatt 1,9 millioner Euro i bestikkelser fra 14 kilder mellom 2004 og 2013.¹⁶ Videre ble *General Manager* for PetroChina Human Resources i 2015 dømt til fengsel i 20 år for å ha mottatt bestikkelser som beløper seg til 6 millioner Euro over en periode på 13 år (2000-2013).¹⁷ Den tidligere viseformannen for PetroChina inntil 2015 og tidligere *Executive*

⁸ Selskapets nettside, <http://intl.petrochina.com.cn/intlen/>.

⁹ <https://www.linkedin.com/company/petrochina-international-america->.

¹⁰ Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/Research/stocks/private/snapshot.asp?privcapid=58132955>.

¹¹ <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1108329/000114554902000160/u98151exv8w1.txt>.

¹² PetroChina *Annual Report* for 2015, og Securities and Exchange Commission,

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1108329/000114554902000160/u98151exv8w1.txt>.

¹³ Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/Research/stocks/private/snapshot.asp?privcapId=36367806>.

¹⁴ Securities and Exchange Commission,

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1108329/000114554902000160/u98151exv8w1.txt>.

¹⁵ Selskapets nettside, <http://intl.petrochina.com.cn/intlen/>, og Kunlun Energys nettside,

http://www.kunlun.com.hk/html/ab_profile.php.

¹⁶ South China Morning Post, 12. oktober 2015, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1866628/chinas-former-cnpc-head-jiang-jiemin-gets-16-years-jail>.

¹⁷ Han var *Deputy General Manager* (2008-2009) og *General Manager* for PetroChina Daqing Oilfield Co., Ltd. (2009-2014), et heleid datterselskap av PetroChina. Se South China Morning Post 13. oktober 2015, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1867324/two-more-allies-chinas-former-security-tsar-taken-down>. Han var også *Deputy General Manager* og senere *General Manager* for Jilin Oilfield (2000-2004), også et datterselskap kontrollert av PetroChina, se Securities and Exchange Commission,

Director i PetroChina, ble 3. november 2016 stilt for retten hvor han erkjente å ha mottatt om lag 2 millioner Euro i bestikkelser fra 1997 til 2014. Straffutmålingen er enda ikke avgjort.¹⁸ Videre ble *General Manager* i *PetroChina Gas Utilization* tiltalt for korrupsjon i 2015, blant annet for å ha mottatt bestikkelser og å ha gitt familie og venner fordeler til en verdi av mer enn 31 millioner Euro.¹⁹ I tillegg skal den tidligere *General Manager* i PetroChina International Ltd. samt dets tidligere partisekretær og visepresident, være under etterforskning for korrupsjon, sistnevnte for mottak av bestikkelser over en periode på 22 år (1992-2014).²⁰

Noe av korrupsjonen påstås også å ha funnet sted i forbindelse med PetroChinas operasjoner i Canada, Indonesia og Irak. Tidligere *General Manager* i PetroChina International (Canada) har vært under etterforskning for korrupsjon siden 2014.²¹ Tidligere *General Manager* for indonesiske operasjoner i PetroChina (2004-2013) har vært under etterforskning for korrupsjon siden 2013.²²

3 Internasjonale standarder for etterlevelse og korrupsjonsforebygging

3.1 Internasjonale standarder

På bakgrunn av internasjonale standarder for etterlevelse og antikorrupsjon i multinasjonale selskaper, kan det utledes noen hovedprinsipper for hvilke grep et foretak bør ta for å etablere og gjennomføre et effektivt antikorrupsjonsprogram. Det finnes en rekke praktiske veiledninger for dette.²³ Etikkrådet har også fått råd av en konsulent om hva som er bestep praksis for antikorrupsjonsprogrammer for selskaper som kan sammenlignes med PetroChina. Rådet legger til grunn at de tiltakene som er nevnt nedenfor, må kunne dokumenteres av selskapet.

Samtlige relevante internasjonale organer legger til grunn at toppledelsen må være genuint involvert i arbeidet for at selskapet effektivt skal være i stand til å forebygge korrupsjon. Det er viktig at ledelsen tydelig kommuniserer en nulltoleranse for korrupsjon, og at selskapet kommuniserer betydningen av det korrupsjonsforebyggende arbeidet til ansatte, forretningspartnere og representanter.²⁴

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1108329/000114554902000160/u98151exv8w1.txt>. Mellom 1983 og 2014 satt han også i flere lederstillinger i CNPC, http://www.js.xinhuanet.com/2013-08/27/c_117111879.htm.

¹⁸ Se «People's Daily» <http://en.people.cn/n3/2016/1103/c90000-9136906.html>.

¹⁹ Dommen skal ifølge det rådet er kjent med, snart publiseres: People, 14. april 2015,

<http://politics.people.com.cn/n/2015/0414/c1001-26839953.html>.

²⁰ Sina, 22. februar 2014, <http://finance.sina.com.cn/china/20140222/040818297758.shtml>.

²¹ China Daily, 30. juli 2014, http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-07/30/content_18206974.htm.

²² 18. oktober 2013, http://news.163.com/13/1018/02/9BEGHJ4C0001124J_all.html.

²³ En veiledning for hvordan et antikorrupsjonsprogram kan se ut finnes blant annet i FNs antikorrupsjonsportal TRACK (*Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge*), *Global Compact: A guide for anti-corruption risk-assessment* (2013) og OECDs *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance* (2010). Transparency International (TI) har i *Business Principles for Countering Bribery* listet opp en rekke generelle anbefalinger for etableringen av korrupsjonsforebyggende systemer.

²⁴ UNODC, *Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, kapittel III, A; OECD's *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance* (2010), bokstav A), punkt 1., og TIs *Business Principles for Countering Bribery*, punkt 6.1, http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countering_bribery, samt i World

For å kunne definere systemer som er tilpasset den konkrete virksomheten, må det gjøres en målrettet kartlegging og vurdering av korrupsjonsrisikoen i hele virksomheten. I henhold til beste praksis gjøres risikovurderinger av det organet i selskapet som har ansvar for å etablere, gjennomføre og forbedre antikorrupsjonsprogrammet. Slike vurderinger gjøres fortløpende i forbindelse med vurderingen av tredjeparter, opplæring og interne granskninger. En helhetlig kartlegging av korrupsjonsrisiko gjøres ofte på årlig basis. Viktige risikofaktorer som må vurderes, er selskapets størrelse, forretningsmodell, lokale og regionale forhold og sektoren som selskapet opererer i. Det er et minstekrav at selskapet gjennomfører solide forebyggende tiltak på de områdene der selskapet er mest eksponert for risiko.²⁵

For å oppnå en effektiv gjennomføring av systemene forutsettes at det er utviklet gode opplæringsopplegg for ansatte og forretningspartnere som selskapet har kontroll eller bestemmende innflytelse over. Særlig toppledere, mellomledere og ansatte i risikoutsatte posisjoner må få særskilt tilpasset undervisning. Det er viktig at opplæringen er gjort forståelig for alle ansatte og at den er basert på konkrete eksempler fra virkeligheten, herunder egne erfaringer. Det er også beste praksis at selskapet gjør egenvurderinger av om opplæringsprogrammene er målrettede og effektive.²⁶

Det er videre viktig at selskapet gjennomfører kontroll av tredjeparter, såkalt *due-diligence*, at tredjeparter i risikofylte områder gis opplæring i antikorrupsjon og følges opp jevnlig, og det må føres kontroll med at betalingene til disse står i et proporsjonalitetsforhold til det arbeidet som er utført.²⁷

Ledelsen må oppfordre ansatte til å opptre i samsvar med antikorrupsjonsprogrammet og til å varsle ved mistanke om brudd på interne regler. Det bør etableres systemer hvor ansatte og andre kan varsle anonymt og uten risiko for represalier.²⁸ Selskapet bør ha en entydig framgangsmåte for granskning av varslinger om brudd på retningslinjer, og det må synliggjøres hvilke reaksjoner som ilegges enkeltpersoner som bryter dem.²⁹

Bank Group *Integrity Compliance Guidelines* punkt 2.1, tilgjengelig på <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/12/489491449169632718/Integrity-Compliance-Guidelines-2-1-11.pdf>.

²⁵ Dette følger blant annet av UNODC, *Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, kapittel 2, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf, OECD's *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance* (2010), Annex II, A), tilgjengelig på <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf>. Dette er også lagt til grunn i A *Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act* (2012), kapittel 5, side 58-59 av det amerikanske Department of Justice og Securities and Exchange Commission, tilgjengelig på <http://www.justice.gov/criminal-fraud/fcpa-guidance>, og UK Ministry of Justice *Bribery Act 2010 Guidance*, Principle 3, <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

²⁶ UNODC, *Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, kapittel 3 bokstav H, OECD's *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance*, bokstav A), punkt 5, *TIs Business Principles for Countering Bribery*, punkt 6.4 og 6.6., og World Bank Group *Integrity Compliance Guidelines*, punkt 7.

²⁷ OECD's *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance*, bokstav A), punkt 6, i), *TIs Business Principles for Countering Bribery*, punkt 6.2., og World Bank Group *Integrity Compliance Guidelines*, punkt 5.

²⁸ UNODC, *Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, kapittel 3 bokstav I og J, OECD's *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance*, bokstav A), punkt 9 og 11, ii), *TIs Business Principles for Countering Bribery*, punkt 6.3.1. og 6.5.1, World Bank Group *Integrity Compliance Guidelines*, punkt 8.1, 9.1 og 9.3.

²⁹ UNODC, *Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, kapittel 3 bokstav J og K, World Bank Group *Integrity Compliance Guidelines* punkt 10.

Antikorrupsjonsprogrammet må overvåkes og forbedres basert på både intern erfaring og eksterne forhold som nye lover og standarder for beste praksis.³⁰

Ifølge internasjonale standarder for bestep praksis er det helt sentralt at arbeidet med korrupsjonsforebygging er delegert til en egen funksjon eller en person som har nødvendige ressurser og autonomi. Det forutsettes at etterlevelsesevdelingen har direkte tilgang til konsernledelsen og til styret.³¹

3.2 Krav i kinesisk lovgivning

Kinesiske myndigheter har i det siste slått hardt ned på korrupsjon. Det er iverksatt en offensiv antikorrupsjonskampanje for å bekjempe korrupsjon primært i statlige organer, og det er varslet at det skal slås ned på både «*tigers and flies*». Forbudet mot korrupsjon er nedfelt i flere lover. De viktigste bestemmelsene er inntatt i *PRC Criminal Law*, for eksempel artikkel 393 som gjelder foretaksstraff, *PRC Company Law*, og *Rules Governing the Listing of Stocks on the Shanghai and Shenzhen Stock Exchange* som er ment å klargjøre de enkelte antikorrupsjonsreglene i *PRC Company Law*, og *PRC Bidding Law*.³²

Ifølge informasjon Etikkrådet har innhentet om kinesiske standarder for antikorrupsjon, er det en forventing om at selskaper har en uttalt holdning om at korrupsjon ikke er akseptert, at ansatte kurses i etterlevelse og antikorrupsjon, og at det finnes varslingssystemer hvor man kan rapportere antatte overtredelser av interne lover og regler. Mange selskaper har nå etablert et rådgivende organ eller en ekspertgruppe som gir råd om hvordan antikorrupsjonsprosedyrer i selskapets virksomhet bør implementeres.

4 Informasjon fra selskapet

4.1 PetroChinas antikorrupsjonsprogram

PetroChina informerer om at det har nulltoleranse for korrupsjon. Styreleder i PetroChina har uttalt at selskapet skal ha som mål å være “*honest, accountable, law-abiding, stable and harmonious*”. Selskapet har utviklet et etterlevelsesevsystem som inkluderer en rekke regler og

³⁰ UNODC, *Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, kapittel 3 bokstav L, OECD’s *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance*, bokstav A), punkt 12, TIIs *Business Principles for Countering Bribery*, punkt 6.8 og 6.10, World Bank Group *Integrity Compliance Guidelines*, punkt 3.

³¹ Dette følger blant annet av *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*, kapittel 5, side 58, OECD’s *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance*, bokstav A), punkt 4., og World Bank Group *Integrity Compliance Guidelines* punkt 2.3.

³² Sentrale veiledninger finnes i *Interpretations issued by the Supreme People’s Court, the Supreme People’s Procuratorate, or the State Administration for Industry and Commerce*. Ifølge *Rules Governing the Listing of Stocks on the Shanghai and Shenzhen Stock Exchange* skal børsnoterte selskaper i rimelig tid offentliggjøre samtlige lovbrudd begått av direktører, rådgivere og ansatte på seniornivå. *PRC Bidding Law* stadfester at alle større offentlige kontrakter skal tildeles etter en forutgående anbudskonkurranse, og at bestikkelser for tildeling av kontrakter er forbudt, jf. Artikkel 32. Overtredelser som kvalifiserer til lovbrudd, skal straffeforfølges i tråd med straffeloven, jf. Artikkel 53. Den 25. desember 2013 kom General Office of the CPC Central Committee med *Plan for Establishing and Improving the Work of Punishing and Preventing Corruption (2013-2017)* (“2013-2017 Work Plan”) for å styrke partiorganisasjoner på alle nivåer, å etablere interne antikorrupsjonssystemer og å styrke etterlevelse.

retningslinjer for å bekjempe korrupsjon. Siden 2012 har PetroChina vedtatt blant annet “2003-2017 Work Plans to Establish and Improve the Systems for Punishment and Prevention of the Bribery Act”, “Anti-corruption Guidelines for Overseas Business”, og “Views on the Implementation of Anti-Corruption Training of Senior Management”. Det er også etablert overvåknings- og inspeksjonsmekanismer.³³ Nominasjonskomiteen i styret ble blant annet etablert i 2015 for å sikre en mer transparent nominasjonsprosess,³⁴ Selskapet har også trappet opp tilsynet med den oversjøiske virksomheten.³⁵

Selskapet informerer videre om at det legger stor vekt på opplæring av ledere i antikorrupsjon. Internopplæring av senior management i dets datterselskaper arrangeres årlig med mål om å styrke deres kunnskaper om intern overvåking.³⁶

Når det gjelder rapporteringsmekanismer, har selskapet informert rådet om at det har veletablerte styringssystemer så vel som et åpent og transparent «*information disclosure system*» i overensstemmelse med alle aktuelle regler for børsnoterte selskap, men selskapet har ikke kommet med detaljer rundt dette.³⁷

Ifølge PetroChinas *Sustainability Report 2015* har selskapet en *Integrity and Compliance Guideline* så vel som en *Code of Ethics*. Integrity due diligence av tredjeparter utføres også. Ifølge denne rapporten er det også etablert en anonym rapporteringskanal, og rapporter om regelbrudd blir etterforsket og sanksjonert. Videre har det interne kontrollsystemet blitt styrket gjennom et forbedret risikostyringssystem. Det finnes ingen ytterligere informasjon om noen av de nevnte styringsdokumentene.³⁸

4.2 Den nåværende ledelsen i PetroChina

Etter at korrupsjonsanklagene ble kjent i 2014, har PetroChina gjort noen endringer i ledelsen. Selskapet skilte rollene som CEO og styreleder i 2014. Nåværende CEO ble utnevnt i 2014 og styreleder i 2015. Mesteparten av de nåværende styremedlemmene, så vel som konsernledelsen, inkludert styreleder og CEO, har imidlertid hatt ledende stillinger i både CNPC og PetroChina før dette. Enkelte av disse har vært ansatt i selskapene siden tidlig på 1990-tallet. Ifølge den informasjonen som rådet har tilgjengelig, er styret «nytt» ved at tre av fire uavhengige styremedlemmer ikke tidligere har jobbet for PetroChina eller CNPC.³⁹

5 Etikkrådets vurdering

Basert på den foreliggende dokumentasjonen har rådet vurdert SPUs investering i PetroChina opp mot korrupsjonskriteriet i retningslinjene. Rådet har vurdert om det foreligger en uakseptabel risiko for at selskapet har vært involvert i handlinger som etter retningslinjene utgjør grov korrupsjon, herunder om korrupsjonen har vært utført på en omfattende og/eller

³³ Brev fra PetroChina til Etikkrådet, 11. januar 2016.

³⁴ Brev fra PetroChina til Etikkrådet, 27. juli 2016.

³⁵ Brev fra PetroChina til Etikkrådet, 11. januar 2016.

³⁶ Brev fra PetroChina til Etikkrådet, 27. juli 2016.

³⁷ Brev fra PetroChina til Etikkrådet, 27. juli 2016.

³⁸ PetroChina *Sustainability Report 2015*, tilgjengelig på

<http://www.petrochina.com.cn/petrochina/xhtml/images/shyjh/2015kcxzbgen02.pdf>.

³⁹ Biografien til nåværende styremedlemmer og toppledelse i PetroChina er tilgjengelig på selskapets nettside, <http://www.petrochina.com.cn/ptr/ldjs/ldjs.shtml>.

systematisk måte, og om det er en risiko for at selskapet på nytt kan bli involvert i liknende hendelser.

Kriteriet om grov korrupsjon omfatter aktiv korrupsjon, som innebærer for eksempel betaling av bestikkelser for å bli tildelt kontrakter. Kriteriet omfatter imidlertid også passiv korrupsjon, som for eksempel når man mottar bestikkelser. Rådet legger til grunn at mottak av bestikkelser i et betydelig omfang på lik linje med aktiv korrupsjon er et hinder for sosial og økonomisk utvikling. Det skaper forskjellsbehandling, hindrer sosial rettferdighet, er konkurransevridende og hindrer en bærekraftig økonomisk utvikling. I saker om passiv korrupsjon legger rådet særlig vekt på at korrupsjonen synes å være utbredt i virksomheten, og at ansatte på høyt nivå er direkte involvert.

Basert på den foreliggende informasjonen om korrupsjonsanklagene som involverer tidligere ansatte i PetroChina og deres datterselskaper, legger rådet til grunn at det foreligger en uakseptabel risiko for at selskapet kan være ansvarlig for handlinger som må betraktes som grov korrupsjon. Rådet legger særlig vekt på antallet av tidligere ledere i PetroChina og dets datterselskaper som nylig har vært under formell etterforskning for korrupsjon, og som har blitt ilagt en formell sanksjon og/eller fengselsstraff. Om lag 65 tidligere toppledere og ledere fra flere avdelinger i PetroChina og deres datterselskaper, har mottatt bestikkelser som ansatte i selskapet. Denne praksisen har pågått siden selskapet ble børsnotert i 1999 og frem til 2014. Det totale beløpet som er mottatt, har i noen tilfeller blitt beregnet til flere millioner Euro og i ett tilfelle til mer enn 30 millioner Euro.

Basert på det store antall korrupsjonssaker som til nå er kjent, synes det som om de interne systemene, uavhengig av selskapets forsett, har sviktet, og at det kan ha vært mangler ved internkontrollen som tillot at den omfattende korrupsjonen kunne finne sted over så mange år. Etikkrådet legger til grunn at selskapet ikke hadde definert og organisert anti-korrupsjonsprosedyrer skikkelig før 2014. Dersom slike prosedyrer fantes, er det klart at de ikke effektivt avdekket og forhindret omfattende korrupsjon. På den bakgrunn kan det synes som om også den øvrige ledelsen i alle fall burde ha visst hva som foregikk.

Rådet har vurdert hvorvidt det foreligger en uakseptabel risiko for at selskapet igjen skal bli involvert i korrupsjon. Det er tre avgjørende elementer i denne vurderingen. Det første er korrupsjonsrisikoen i de land og sektorer som PetroChina opererer i. Det andre er at PetroChina ikke i tilstrekkelig grad har godtgjort at fremtidige regelbrudd vil bli forebygget, oppdaget og håndtert. Det tredje momentet er at flesteparten av de personene som styrte PetroChina og i enkelte tilfeller også CNPC da korrupsjonshandlingene fant sted, har ledende stillinger i PetroChina i dag.

Olje- og gassbransjen samt bygg- og anleggsbransjen, hvor store offentlige kontrakter er vanlig, eksponerer selskapet for korrupsjonsrisiko. Dette stiller etter rådets oppfatning særlige krav til selskapet om å ha på plass solide systemer og iverksette tiltak som kan forebygge, oppdage og håndtere korrupsjon effektivt. Når mange av selskapets tidligere ledere er anklaget for grov korrupsjon som skal ha funnet sted over lang tid, skjerpes disse kravene ytterligere. Det er selskapet som må godtgjøre at det arbeides tilstrekkelig effektivt for å forhindre framtidig korrupsjon.

Det andre elementet som bidrar til framtidig risiko er at PetroChina gir lite konkret informasjon om sitt antikorrupsjonsprogram og hvordan dette gjennomføres i hele virksomheten. Rådet har merket seg at selskapet har forbedret sine interne korrupsjonsforebyggende systemer siden 2014, og at det gjøres en rekke tiltak i dag i flere deler av selskapet for å forebygge korrupsjon. Det som er avgjørende for rådet, er imidlertid at det gis tilstrekkelig informasjon om hva de korrupsjonsforebyggende tiltakene som nå er

iverksatt omfatter, samt at det gis konkret informasjon om hvordan de vil bli effektivt gjennomført i hele virksomheten.

I sin kommunikasjon med Etikkrådet har selskapet for eksempel ikke godtgjort at det har rutiner for en regelmessig, intern kartlegging og vurdering av korrupsjonsrisiko slik dette er forutsatt etter internasjonale standarder og bestep praksis, og som er helt sentralt for å kunne tilpasse antikorrupsjonsprogrammet.

Selskapet har heller ikke gitt tilstrekkelig informasjon om sine prosedyrer for vurdering av tredjeparter. Videre er det heller ikke gitt mye informasjon om hvordan varslinger blir mottatt og fulgt opp gjennom det interne kontrollsystemet. Rådet har heller ikke mottatt tilstrekkelig informasjon om hvordan antikorrupsjonsprogrammet stadig blir overvåket og forbedret. Endelig har PetroChina ikke i tilstrekkelig grad forklart hvordan antikorrupsjonsarbeidet er organisert, herunder hvem som er ansvarlig for å gjennomføre hvilke tiltak.

Rådet legger videre vekt på at selskapets ledelse i stor grad er den samme nå som da korrupsjonshandlingene fant sted. De som er dømt eller sanksjonert for korrupsjonshandlinger er borte, men ledelsen for øvrig er ikke vesentlig endret. Rådet viser til at selskapets ledelse, både på styrenivå og på konsernledelsesnivå, i stor grad består av personer som har innehatt ledende stillinger hos PetroChina og/eller CNPC gjennom lang tid, også da korrupsjonshandlingene fant sted. Holdningene i ledelsen er generelt ansett som meget viktig for å hindre korrupsjon. Når det ikke gjøres utskiftninger i ledelsen etter at selskapet har vært involvert i alvorlige korrupsjonssaker, sender dette etter rådets oppfatning et signal om at selskapet ikke tar de nødvendige grepene for å forhindre fremtidige regelbrudd. Størrelsen på beløpene som har blitt mottatt i bestikkelser indikerer at også resten av PetroChinas ledelse visste, eller burde ha visst, om denne praksisen.

I sin vurdering av fremtidig risiko legger rådet også vekt på at selskapet har gitt mangelfulle svar og ikke svart på utkast til tilrådning. Dette svekker grunnlaget for å vurdere de konkrete handlingene og etterlevelsessystemene, og det forsterker risikoen for fremtidige korrupsjonshandlinger. I samsvar med omtalen i stortingsmelding nr. 20 (2008-2009) har Etikkrådet i denne saken vektlagt at *«manglende informasjon om et selskaps atferd, og ikke minst manglende vilje fra selskapet til å bidra med opplysninger, i seg selv kan bidra til at risikoen for medvirkning til uetisk atferd anses uakseptabelt høy.»*⁴⁰

Rådet legger til grunn at de omfattende antikorrupsjonstiltakene i Kina den siste tiden vil kunne spille en viktig rolle for korrupsjonsforebygging i kinesiske selskaper. Når Etikkrådet likevel konkluderer med at PetroChina bør utelukkes fra SPU, skyldes dette at rådet legger mer vekt på de avdekkede korrupsjonshandlingene, og hvordan selskapet har respondert på disse. Videre legger rådet stor vekt på selskapets tiltak for å forebygge korrupsjon sett i forhold til korrupsjonsrisikoen i den bransjen og i de landene hvor selskapet har virksomhet.

Basert på den informasjonen som er tilgjengelig, mener rådet at det foreligger en uakseptabel risiko for at PetroChina på nytt kan bli involvert i grov korrupsjon.

⁴⁰ Stortingsmelding nr. 20 (2008-2009), side 125, tekstboks 4.6, <http://www.regjeringen.no/pages/2172105/PDFS/STM200820090020000DDDPDFS.pdf>, se også Etikkrådetstilrådning om å utelukke selskapet Zijin Mining Group Co. Ltd., 18. juni 2012, tilgjengelig på http://etikkradet.no/files/2017/02/Tilr_Zijin_2012.pdf.

6 Tilrådning

Etikkrådet tilrår å utelukke PetroChina fra Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for grov korrupsjon.

Johan H. Andresen
Leder
(sign.)

Hans Chr. Bugge
(sign.)

Cecilie Hellestveit
(sign.)

Arthur Sletteberg
(sign.)

Guro Slettemark
(sign.)