

Norges Bank
Postboks 1179 Sentrum
0107 Oslo

Deres ref.

Vår ref.

Dato

EAL 14/24

14. mars 2017

Etikkrådets observasjonsbrev til Norges Bank om Petroleo Brasileiro SA

I desember 2015 tilrådte Etikkrådet å sette selskapet Petroleo Brasileiro SA (Petrobras) til observasjon på grunn av risikoen for grov korrupsjon. Toppledere i selskapet og dets viktigste leverandører hadde tilsynelatende i over et tiår organisert et system hvor store bestikkelser ble betalt til toppolitikere, politiske partier og embedsmenn. Flere av selskapets toppledere mottok også store returprovisjoner. Rådet mente at selskapet ikke hadde godtgjort at korrupsjonsforebyggende prosedyrer ble effektivt implementert i virksomheten, men anbefalte likevel ikke å utelukke selskapet, men heller å sette det til observasjon fordi selskapets anti-korrupsjonsprosedyrer nylig var etablert. Videre kunne den omfattende etterforskningen i Brasil, den negative oppmerksomheten selskapet hadde fått nasjonalt og internasjonalt, samt ny anti-korrupsjonslovgivning i Brasil redusere risikoen for gjentakelse.

Norges Bank besluttet 27. januar 2016 å sette Petrobras til observasjon og ba samtidig Etikkrådet om å følge utviklingen i saken. Rådet har i 2016 fulgt med på hvordan selskapet arbeider med utvikling og gjennomføring av sitt program for korrupsjonsbekjempelse. Rådet har også observert hvordan selskapet håndterer etterforskning av korrupsjonshendelser som ligger tilbake i tid, og fulgt med på om det har dukket opp påstander om nye tilfeller av korrupsjon.

Rådet har hatt møter med Petrobras i oktober og desember 2016 og i januar 2017. Selskapet har også fått anledning til å gi merknader til et utkast til denne rapporten.

Dette er rådets første årlige rapport om saken til Norges Bank.

Sentrale hendelser siden tilrådommen ble avgitt i desember 2015

Etterforskningen i Brasil av korrupsjonssakene knyttet til Petrobras ble igangsatt i 2014, men har fortsatt med full tyngde også i 2015 og 2016. Ifølge påtalemyndigheten i Brasil har det så

langt blitt utferdiget 57 tiltalebeslutninger mot 260 enkeltpersoner i Lava Jato-saken.¹ Så langt har over 100 forretningsmenn, agenter og politikere blitt domfelt for korrupsjon i førsteinstansen, inkludert seks tidligere ledere i Petrobras.^{2, 3} Av disse seks har fem inngått utenrettslige forlik og erkjent korrupsjon. Ytterligere tre tidligere ansatte i selskapet er tiltalt for korrupsjon. En rekke multinasjonale selskaper som var leverandører til Petrobras, er også under etterforskning, og enkelte av disse har inngått utenrettslige forlik der de har erkjent korrupsjon.^{4, 5}

Petrobras har estimert sine tap som følge av korrupsjonen til 2 milliarder USD. Den føderale politi- og påtalemyndigheten i Brasil har anslått at de reelle tapene kan være langt høyere.⁶

Etterforskningen i Lava Jato-saken vil fortsette i Brasil ved Den føderale politi- og påtalemyndigheten (*Ministério Público Federal*), ved Riksrevisoren (*Controladoria-Geral da União*) og ved *Federal Accounts Tribunal*.

Petrobras etterforskes også fortsatt for korrupsjon av det amerikanske *Department of Justice* og *Securities and Exchange Commission*. Selskapet har informert Etikkrådet om at målsettingen er å inngå en forliksavtale med amerikanske justismyndigheter, men det er fortsatt uvisst når dette vil kunne skje.⁷

Som følge av korrupsjonssaken i Brasil har Petrobras blitt stevnet av en rekke aksjeeiere for retten i New York med krav om erstatning for økonomiske tap. I oktober 2016 inngikk Petrobras forliksavtaler i fire separate søksmål.⁸

Ifølge informasjon som er fremkommet i brasilianske og internasjonale media, er Petrobras også involvert i korrupsjonsanklager i flere andre land, herunder i Angola, Nigeria, Benin, Argentina og i USA. Flere av disse sakene er under etterforskning i Brasil og i USA, men det finnes mindre tilgjengelig informasjon om disse sakene enn om Lava Jato-saken.⁹

Som nevnt i tilrådommen iverksatte Petrobras en intern granskning i 2014 med bistand fra to eksterne advokatfirmaer. Denne granskningen er pågående, og det er ifølge selskapet uvisst når den vil være avsluttet.¹⁰ Petrobras har i sin dialog med rådet understreket at det allokeres store ressurser til granskningen, samtidig som selskapet i 2015 og 2016 gjennom interne ressurser har iverksatt granskninger av en rekke andre korrupsjonsanklager som har fremkommet blant annet gjennom den uavhengige varslingskanalen.

En uavhengig komité, kalt *Special Committee*, ble i 2015 opprettet som en rapporteringskanal mellom de eksterne advokatfirmaene som står for den eksterne granskningen, og selskapets styre. Komiteen har fått et vidt og sammensatt mandat til blant annet å sikre at selskapets rolle i korrupsjonsanklagene gjennom dets ledere blir «*investigated comprehensively*» slik at selskapet skal drive sin virksomhet i samsvar med regelverket, etablere en god praksis for selskapsstyring, og styrke den finansielle rapporteringen til børsmyndighetene. Komiteen skal videre sikre at selskapet samarbeider med alle relevante etterforskningsorganer. *Special Committee* har blitt gitt fullt innsyn i enhver straffesak som er pågående eller avsluttet.

¹ Dette følger av nettsiden til MPF, <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros-1>.

² Oglobo, <http://especiais.g1.globo.com/politica/2015/lava-jato/condenados-da-lava-jato/>.

³ Epost fra selskapet 22. februar 2017.

⁴ *Financial Times*, 15. februar 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/96152e80-b3ca-11e4-a6c1-00144feab7de.html>.

⁵ For eksempel Odebrecht, jf. det amerikanske justisdepartementets hjemmeside:

<https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>.

⁶ *Financial Times*, 2. juli 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3c937964-20d7-11e5-aa5a-398b2169cf79.html#axzz3kUSYdgpF>.

⁷ Møte mellom Etikkrådet og Petrobras 10. oktober 2016.

⁸ Reuters, 21. oktober 2016.

⁹ Se for eksempel BBC Brasil em Londres 10 mai 2016:

http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160505_lavajato_exterior_tg.

¹⁰ Møter mellom Etikkrådet og Petrobras 10. oktober 2016 og 4. januar 2017.

Komiteen skal sikre at de eksterne granskerne har tilstrekkelig autonomi og ressurser, den skal vurdere periodiske rapporter til styret og justismyndigheter, og vurdere og godkjenne anbefalinger gitt av de eksterne granskerne.¹¹

Endringer i styret og i konsernledelsen

I tillegg til de omfattende utskiftningene som ble gjort i styret i 2014, har Petrobras gjort endringer i styret og i konsernledelsen i 2015 og 2016. [REDACTED]

[REDACTED]¹² [REDACTED]¹³ Brasilianske medier rapporterte i mai 2016 om at en domfelt i forbindelse med Lava Jato-saken har forklart til etterforskere at [REDACTED] var de sentrale aktørene bak korrupsjonssystemet. De to skal ha lagt planen for den ulovlige finansieringen til det regjerende Arbeiderpartiet og også den ulovlige valgkampstøtten til [REDACTED]¹⁴

Selskapets anti-korrupsjonsarbeid siden 2015

I rådets tilrådning ble det tillagt vesentlig vekt at Petrobras nylig hadde tatt grep og var i ferd med å etablere et antikorrupsjonsprogram. Organiseringen av arbeidet med etterlevelse syntes å gjenspeile internasjonale standarder og bestepsaksis, og var i all hovedsak formelt på plass allerede i 2015. Det var etablert en uavhengig avdeling for antikorrupsjon med tilstrekkelig autoritet og ressurser, i tillegg til at styret opprettet en uavhengig stilling som *Chief Governance, Risk and Compliance Officer* (CGRCO). Vedkommende overser risikoavdelingen, avdeling for selskapsstyring og *complianceavdelingen* og rapporterer til CEO. Som medlem av *Special Committee* rapporterer han til styret. Han har vetorett for alle beslutninger ledelsen fatter, og kan bare sies opp med samtykke fra minst ett av styremedlemmene som er oppnevnt av minoritetseierne.

I 2016 hadde Etikkrådet møter med Petrobras ved CGRCO, representanter fra *Complianceavdelingen*, juridisk avdeling og *Investor Relations* samt *Asset Manager* for Petrobras Nigeria (Upstream). I januar 2017 hadde Etikkrådet også et møte et medlem av *Special Committee*¹⁵, samt CGRCO og representanter fra *Complianceavdelingen*.

Selskapet har i sin dialog med rådet vist til at antikorrupsjonsarbeidet har fortsatt i 2016. Det er gjort flere endringer i styringsmodellen for eksempel i oppnevningen av styret og i organiseringen av styrearbeidet. Det er fastsatt kvalifikasjonskrav for styremedlemmer, inkludert når det gjelder integritet og etterlevelse. CGRCO utfører nå også grundige integritetsundersøkelser av alle styremedlemmer og ledere før de oppnevnes.¹⁶ Det er også gjort endringer i oppnevningstid og i muligheten for gjenoppnevning for styremedlemmer. Det er videre ikke lenger mulig at én og samme person fungerer både som styreleder og CEO. Petrobras opprettet også flere nye styrekomiteer i 2016 for å sikre bedre selskapsstyring og kontroll. Det er i dag klart at styret har det øverste ansvaret for etterlevelse.

Over 200 personer arbeider i *complianceavdelingen* som har tre underavdelinger, «*Internal Controls*», «*Compliance and Integrity Program*», og «*Internal Investigations*». 45 personer arbeider med internkontroll, 110 med antikorrupsjonsprogrammet og 42 med interne granskninger.

Rådet har mottatt en rekke interne dokumenter, herunder «*Compliance Departement Report*» til styret, retningslinjer og prosedyrer for gjennomføring av antikorrupsjonsarbeidet, og

¹¹ Mandate and Charter of the Special Committee for the Internal Investigations of Petrobras, 24. februar 2015.

¹² Bloomberg, 27 March 2015 <https://tinyurl.com/replace-as-chairman>.

¹³ SEC filing Form 6-K May 30 2016, http://generate.api.edgar-online.com/EFX_dll/EdgarPro.dll?FetchFilingHTML1?SessionID=9GG6ezZedFjtG9_&ID=11417471.

¹⁴ Folha de S. Paulo May 8 2016, <https://tinyurl.com/bndes-donation>.

¹⁵ Dr. Andreas Pohlmann.

¹⁶ Møter mellom Etikkrådet og Petrobras, 10. oktober 2016, samt brev fra Petrobras 5. desember 2016 med vedlegg.

Complianceavdelingens Compliance Plan hvoretter det foreligger en konkret plan for det videre arbeidet med internkontroll og antikorrupsjon også i 2017 og 2018.¹⁷ Etikkrådet har også mottatt en kopi av de første anbefalingene som ble gitt av *Special Committee*, som styret godkjente i 2015, samt en kopi av ytterligere anbefalinger fra *Special Committee*, godkjent av styret i 2016. Ifølge EY, som er oppnevnt av styret til å følge med på gjennomføringen av komiteens anbefalinger, ble omtrent alle de første anbefalingene gjennomført i 2015 og 2016.¹⁸ Selskapet har som mål å gjennomføre de nye anbefalingene så snart som mulig.

Andre forbedringstiltak som ifølge selskapet ble gjort i 2016, er at vurdering av korrupsjonsrisiko nå gjøres av *complianceavdelingen* i samarbeid med risikoavdelingen, internrevisjonen og andre relevante organer. På grunnlag av selskapets *Corporate Risk Management Policy* som ble godkjent i styret i 2015, utarbeidet *Compliance* en egen intern prosedyre med formål om å definere retningslinjene for håndtering av risiko relatert til bedrageri, korrupsjon og hvitvasking som skal redusere selskapets risikoeksponering og bistå med identifisering, vurdering, håndtering og overvåking av disse risikoene. Arbeidet med kartlegging og kontroll av korrupsjonsrisiko skal ifølge selskapets *Compliance Plan* videreutvikles og gjennomføres i 2017.

I 2016 har man også arbeidet med å utvikle særskilte opplæringsprogrammer for ansatte som arbeider innen høyrisikoområder. Muntlig opplæring har i 2016 blitt gitt til ansatte som arbeider på anskaffelsesområdet. Programmet for klasseromsundervisning skal videreutvikles i 2017. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra ansatte skal også det eksisterende nettbaserte opplæringsprogrammet, som ble gjennomført av over 80 prosent av alle ansatte i gruppen i 2016, videreutvikles i 2017. Det skal bli viet mer tid til dilemmatrening og konkrete eksempler.

Hva gjelder *integrity due diligence* av tredjeparter, som også ligger under *complianceavdelingen*, har selskapet iverksatt helt nye prosedyrer i 2016 som vil bli videreutviklet i 2017.

Selskapet har i sin dialog med rådet videre vist til at det i 2016 ble ansatt en ny *General Ombudsman* som mottar alle varslinger om regelbrudd og rapporterer direkte til styret. Selskapet mener at denne ordningen allerede har gitt positive resultater i form av at saker mottas og loggføres systematisk, at saker blir gransket, og at anonyme varslinger behandles konfidensielt. Ifølge «*Compliance Unit Activities Report*» har dette resultert i at det i perioden januar til september 2016 ble inngitt over 1000 rapporter om korrupsjon og bedrageri. I samme periode ble det ilagt 61 sanksjoner og iverksatt 13 tiltak hvoretter ansatte har blitt sagt opp og kontraktsforhold med leverandører har blitt stanset på grunn av det som fremkom gjennom interne granskninger.

Ifølge selskapets *Compliance Plan* 2016 skal *complianceavdelingen* etablere et system for overvåking av effektiviteten av antikorrupsjonsprogrammet i 2017, et arbeid som allerede ble påbegynt i midten av 2016.

Ifølge representanten fra *Special Committee* som Etikkrådet har snakket med, har Petrobras samarbeidet med relevante etterforskningsorganer. Selskapet har i to år brukt store ressurser på å avdekke korrupsjon og rapportere funn til myndighetene både i Brasil og i USA.¹⁹ Ifølge CGRCO har selskapet selvrapportert flere korrupsjonssaker som har blitt avdekket internt, til myndighetene.²⁰ *Special Committee* er også av den oppfatning at Petrobras har gjort mange gjennomgripende organisatoriske endringer som vil forbedre internkontrollen, og at det er lagt mye arbeid både i 2015 og 2016 for å få på plass og gjennomføre et helt nytt etterlevelsprogram. En del relevante tiltak er allerede gjennomført, mens andre vil ta noe tid å få på plass. Det ble overfor Etikkrådet uttalt at Petrobras «er på rett vei», samtidig som det

¹⁷ Brev til Etikkrådet datert 5. desember 2016 med tilhørende vedlegg.

¹⁸ Sammendrag av statusrapport 23. november 2016, EY.

¹⁹ Telefonmøte mellom Etikkrådet, Dr. Andreas Pohlmann og Petrobras, 4. januar 2017.

²⁰ Møte mellom Etikkrådet og Petrobras, 10. oktober 2016.

ble gitt uttrykk for at antikorrupsjonsprogrammet må videreutvikles og gjennomføres i de kommende årene, og at selskapet på sikt må gjøre en vurdering av effektiviteten av programmet.²¹

Det skal imidlertid nevnes at det i dialogen med selskapet i 2016 kom frem at Petrobras ikke gjennomfører sitt antikorrupsjonsprogram med full tyngde til sin utenlandsvirksomhet, for eksempel i virksomheten i Nigeria. Selskapet har fremholdt at virksomheten i Nigeria er ubetydelig, at det samarbeider med BTG Pactual i et *joint venture*, og at BTG også har ansvar for etterlevelse. Videre har Petrobras vist til at det kun investerer i prosjekter der som Total og Chevron har det operative ansvaret for.²²

Rådets vurdering

På grunnlag av den informasjonen som Etikkrådet har fått av Petrobras i 2016 og i 2017, mener rådet at selskapet har godtgjort at antikorrupsjonsarbeidet som det påbegynte i 2015, har fortsatt i 2016, og at det foreligger ytterligere planer med sikte på å etablere og gjennomføre et effektivt antikorrupsjonsprogram. Det vises særlig til den omfattende skriftlige informasjonen som rådet mottok fra Petrobras i desember 2016, samt møtet med representanten fra *Special Committee* i januar 2017. Tilgangen på informasjon og dokumentasjon på tiltak selskapet har gjennomført, har vært avgjørende for rådets beslutning om ikke å anbefale utelukkelse, men heller videre observasjon.

Rådet mener likevel at det er utfordrende at selskapet fastholder at det kun er et offer for enkelte tidligere ansattes handlinger, og at selskapet som sådan ikke er ansvarlig for det som har skjedd. Sett i lys av at selskapet har fått rettsstilling som fornærmet i straffesakene i Brasil og at det fortsatt pågår sivile rettstvister i USA hvor spørsmålet om selskapets skyld står sentralt, er denne holdningen forståelig. Samtidig viser rådet til anklagene som nylig er fremkommet i brasiliansk presse om at [redacted] og et [redacted], kan ha spilt en viktig rolle i korrupsjonssystemet som er rullet opp i Lava Jato-saken. Enn videre legger rådet til grunn at en slik holdning fra ledelsens side vil kunne legge en demper på en kulturendring og en effektiv gjennomføring av det nye antikorrupsjonsprogrammet.

Rådet har merket seg at selskapet i 2016 har gjort endringer i sine vedtekter som bedrer styringsmodellen. Det er likevel fortsatt slik at bare én av selskapets ni styremedlemmer er valgt av minoritetsaksjonærene. Det er derfor nærliggende å anta at selskapets mulighet til å forhindre på nytt å bli involvert i korrupsjonshandlinger vil avhenge av tiltakene for å bekjempe den politiske korrupsjonen i landet.

Rådet mener likevel ikke at Petrobras bør utelukkes fra fondet. Dette er begrunnet i flere forhold. Et sentralt moment er at det fortsatt allokeres store ressurser til å avdekke korrupsjon både ved bruk av eksterne advokatfirmaer og interne ressurser. Det synes videre som om selskapet samarbeider med justismyndighetene i Brasil og i USA, og at korrupsjonssaker som avdekkes internt, rapporteres til myndighetene. Rådet legger også vekt på styrets oppnevning av og mandat til *Special Committee* og *CGRCO*. Komiteen synes å ha vært en viktig forutsetning for en effektiv gjennomføring av interne granskninger, og for strukturelle endringer i internkontrollsystemet og et fornyet antikorrupsjonsprogram. Komiteen har også kommet med anbefalinger om ytterligere forbedringer av internkontrollen, hvilke rådet legger til grunn at vil bli fulgt opp i 2017.

Flere av selskapets tidligere ansatte og en rekke leverandører etterforskes imidlertid fremdeles for korrupsjon, og flere nye tilknyttede etterforskninger har blitt åpnet etter at Etikkrådet avga sin tilrådning i 2015. Det avgjørende for rådet fremover vil være hvordan selskapet responderer på disse sakene, og at selskapet fortsetter å utvikle sitt antikorrupsjonsprogram

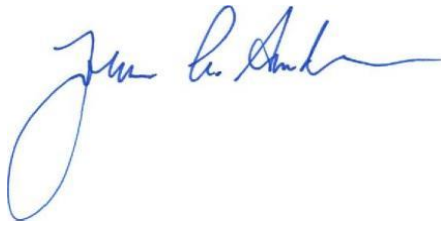
²¹ Telefonmøte mellom Etikkrådet, Dr. Andreas Pohlmann og Petrobras, 4. januar 2017.

²² Møter mellom Etikkrådet og Petrobras, 10. oktober 2016.

effektivt i 2017. Rådet vil også legge vekt på hvorvidt ledelsen tydelig formidler en nulltoleranse for korrupsjon i selskapet og lager egnede incentiver for å oppnå dette. I denne som i andre tilsvarende saker legger rådet til grunn at det er Petrobras som fremover må godtgjøre at det arbeides tilstrekkelig effektivt med å forebygge, oppdage og reagere på korrupsjon i virksomheten.

Etikkrådet vil fortsette observasjonen av Petrobras' antikorrupsjonsarbeid gjennom dialog med selskapet. Etikkrådet vil også følge med på om det gjennom andre kilder skulle fremkomme informasjon om nye grove tilfeller av korrupsjon i selskapet og hvordan selskapet respondere på disse.

Med vennlig hilsen,



Johan H. Andresen

Rådsleder