

Norges Bank  
Postboks 1179 Sentrum  
0107 Oslo

Your ref.:

Our ref.:  
18/10801-10 / KJD

Date:  
15.11.2018

## **Etikkrådets observasjonsbrev til Norges Bank om PetroChina Co Ltd.**

I desember 2016 tilrådte Etikkrådet å utelukke selskapet PetroChina Co Ltd. (PetroChina) fra Statens pensjonsfond utland på grunn av risikoen for grov korrupsjon. Mange toppledere i ulike divisjoner av PetroChina så vel som i datterselskaper 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. Rådet mente at selskapet ikke hadde gitt tilstrekkelig informasjon om de korrupsjonsforebyggende tiltakene som var iverksatt siden 2014, og det var heller ikke godtgjort hvordan tiltakene ville bli effektivt gjennomført i hele virksomheten. Rådet la også vekt på at selskapets ledelse i stor grad var den samme ved tidspunktet for tilrådingen som da korrupsjonshandlingene fant sted.

Norges Bank besluttet 5. mai 2017 å sette PetroChina til observasjon ettersom man mente at selskapets tiltak mot korrupsjon ga tilstrekkelig grunn til å observere utviklingen fremover i tid. Rådet har i 2018 fulgt med på hvordan selskapet arbeider med utvikling og gjennomføring av sitt program for korrupsjonsbekjempelse. Rådet har også fulgt med på om det har dukket opp påstander om nye tilfeller av korrupsjon.

Rådet har hatt et møte med PetroChina i mai 2018, og selskapet har i etterkant også kommet med et skriftlig svar til de gjenstående spørsmål Etikkrådet hadde etter møtet. 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 tilrådingen ble avgitt i desember 2016**

Rettsprosessene mot tidligere representanter for ledelsen i PetroChina har fortsatt i 2017. I januar 2017 ble en tidligere viseformann for selskapet dømt til fengsel i 15 år for å ha krevd

og mottatt CNY 13,4 mill. i bestiktelser i tidsrommet 2003-2015.<sup>1</sup> I juli 2017 ble en tidligere leder ved PetroChinas salgskontor i Guangxi dømt til fengsel i ti år og til å betale en bot på CNY 500 000 for å ha krevd og/eller tatt imot mer enn CNY 3 millioner i bestiktelser. Dette skal blant annet ha inkludert CNY 1,4 mill. i bestiktelser fra et byggefirma i bytte mot kontrakter i 2013 og 2014. I samme sak er en annen leder fra et salgskontor i samme region også tiltalt for tilsvarende forhold.<sup>2</sup>

*Ny etterforskning i Ecuador:*

Mellom juli 2009 og september 2016 inngikk PetroChina åtte avtaler med det statseide ecuadorianske oljeselskapet Petroecuador om kjøp av råolje. I forbindelse med offentliggjøringen av «Panama-papirene» i 2016 ble det reist spørsmål ved måten disse avtalene hadde blitt inngått på. Avtalene, som ble inngått direkte og uten en internasjonal anbudskonkurranse, innebar at oljen ble videresolgt i flere ledd via flere offshore-selskaper, før den ble solgt til en høyere pris til andre land enn Kina.<sup>3</sup> Beregninger som har blitt presentert i 2017 og 2018, antyder at Petroecuador kan ha tapt mellom 2 og 4 USD pr. fat gjennom disse avtalene, hvilket totalt kan beløpe seg til mer enn 1 mrd. USD. Mye av disse pengene skal ha gått videre til agenter og mellommenn, som også skal ha hatt forbindelser til ecuadorianske myndigheter.<sup>4</sup>

I slutten av januar 2018 offentliggjorde ecuadorianske påtalemyndigheter at forholdene knyttet til inngåelsen av oljesalgkontraktene mellom PetroChina og Petroecuador – referert til der som «PetroChina-saken» - hadde vært under etterforskning siden begynnelsen av februar 2017.<sup>5</sup> I juli 2018 fremkom det at saken fremdeles var under etterforskning.<sup>6</sup>

## **Selskapets anti-korrupsjonsarbeid siden 2016**

*Eierstyring og selskapsledelse (corporate governance):*

I tilrådningen påpekte Etikkrådet at selskapets ledelse i stor grad var den samme i 2016 som da korrupsjonshandlingene fant sted. Både styret og konsernledelsen bestod i stor grad av personer som hadde innehatt ledende stillinger i PetroChina og/eller morselskapet CNPC gjennom lang tid, også da korrupsjonshandlingene fant sted.

Rådet har foretatt en ny gjennomgang av sammensetningen av styret og konsernledelsen i PetroChina og CNPC og registrerer at det i 2017 har skjedd ytterligere utskiftninger av representanter som har sittet lenge i toppledelsen i førstnevnte selskap. Samtidig registreres

---

<sup>1</sup> Reuters, 19. januar 2017: China jails former senior oil executive for 15 years for graft, <https://www.reuters.com/article/us-china-corruption-cnpc/china-jails-former-senior-oil-executive-for-15-years-for-graft-idUSKBN1530TY>.

<sup>2</sup> Procuratorial Daily, 20. juli 2017: 原中石油广西分公司副经理与妻子共同受贿获刑, [http://news.jrb.com/xwyc/201707/t20170721\\_1778684.html](http://news.jrb.com/xwyc/201707/t20170721_1778684.html).

<sup>3</sup> El Universo, 6. juni 2016: *Ecuadorianos recibieron comisión por crudo prevendido a Petrochina*, <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/06/06/nota/5620212/ecuatorianos-recibieron-comision-crudo-prevendido-petrochina>; El Comercio, 21. juni 2016: *Ecuador comprometió ventas de crudo con China hasta el 2024*, <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-petroleo-china-exportaciones-venta.html>; Medium, 21. mars 2018: *PetroChina: La ruta del dinero*, <https://medium.com/focus-news-ecuador/petrochina-la-ruta-del-dinero-a8a49d8f870f>.

<sup>4</sup> El Universo, 18. september 2017: *Colegio de Abogados de Pichincha y Fernando Villavicencio denuncian 'atracó' en intermediación petrolera*, <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/18/nota/6388342/colegio-abogados-pichincha-fernando-villavicencio-denuncian-atracó>; Medium, 21. mars 2018.

<sup>5</sup> Fiscalía General de Estado, Ecuador, 26. januar 2018: *En la Fiscalía se receptaron dos versiones privadas en caso Petrochina*, <https://www.fiscalia.gob.ec/la-fiscalia-se-receptaron-dos-versiones-privadas-caso-petrochina/>.

<sup>6</sup> El Comercio, 19. juli 2018: *Fiscal pide más diligencias sobre el caso Petrochina*, <https://www.elcomercio.com/actualidad/fiscal-diligencias-casopetrochina-investigacion-petroecuador.html>.

det at det fremdeles sitter representanter i konsernledelsen og/eller styret i begge selskapene som også hadde slike posisjoner da korrupsjonshandlingene fant sted.

Av nye strukturelle grep på styrenivå trekker selskapet selv frem *Anti-corruption leading team* i morselskapet CNPC (China National Petroleum Corporation) som ett av de mest konkrete uttrykkene for selskapenes forsterkede innsats mot korrupsjon de aller seneste årene. En slik gruppe ble opprinnelig opprettet i PetroChina i januar 2014, men ble reetablert i februar 2018 i CNPC som følge av personellendringer og for å være bedre tilpasset behovene i selskapenes anti-korrupsjonsarbeid. Gruppen ledes av styrelederen i de to selskapene, mens tre fra toppledelsen i CNPC (*President (CEO)*, *Vice President* og *Chief of Discipline & Inspection Group*) er nestledere. Gruppens hovedoppgaver er å implementere sentrale statlige regler og retningslinjer knyttet til integritet og anti-korrupsjon, utarbeide den overordnede planen og systemet for antikorrupsjonsarbeidet, samt koordinere og overvåke dette arbeidet i CNPC og PetroChina.<sup>7</sup> PetroChina har ikke svart på Etikkrådets spørsmål om hvor ofte gruppen møtes.

*Etterlevelse (compliance):*

Som et generelt utgangspunkt for selskapets antikorrupsjonsarbeid de seneste årene, viser PetroChina til at kinesiske myndigheter setter bekjempelse av korrupsjon høyt på dagsordenen, hvilket ikke minst har kommet til uttrykk gjennom den offisielle anti-korrupsjonskampanjen som har pågått siden 2012. Med henvisning til at den kinesiske staten eier ca. 84 % av selskapet gjennom CNPC, gjør PetroChina det klart at det på alle områder må følge statens krav. PetroChina understreker videre at hele ledelsen i selskapet legger stor vekt på arbeidet med anti-korrupsjon, og trekker frem etableringen av *Anti-corruption leading team* som et av de klareste eksemplene på «tonen fra toppen» innenfor CNPC og PetroChina.<sup>8</sup>

PetroChina opplyser også at det har en helhetlig tilnærming til antikorrupsjon i virksomheten, hvor flere sentrale avdelinger er involvert, blant annet *Audit Department*, *Internal Controls Department* og *Supervision Department*. Av disse tre er det sistnevnte avdeling som er hovedansvarlig for å lede selskapets antikorrupsjonsarbeid på daglig basis. Ifølge PetroChina gjennomfører *Supervision Department* jevnlig inspeksjoner av alle selskapets forretningsområder / regionale avdelinger i Kina, også spesifikt med henblikk på korrupsjonsrisiko. Avdelingen har ansatte både ved hovedkontoret og ved regionskontorer i selskapet, i tillegg til egne overvåkningsteam. Avdelingen har også satt opp egne overvåkningsenheter i regionale datterselskaper, til dels i samarbeid med andre avdelinger i selskapet.<sup>9</sup>

PetroChina oppgir at *Supervision Department* for tiden har 23 ansatte ved hovedkontoret og 78 ansatte ved regionale sentre. I overvåkningsteamene er det for tiden totalt 22 ansatte fordelt på seks team som benyttes til tidsavgrensede oppdrag i avdelingene ved hovedkontoret, i divisjonene og i utvalgte avdelinger og datterselskaper med begrenset overvåkningskapasitet. I de regionale datterselskapene er det opprettet 272 overvåkningsenheter med totalt 2141 ansatte.<sup>10</sup> PetroChina opplyser at det har som fast praksis å informere øvrige ansatte om hvilke konsekvenser det har fått for de involverte når en korrupsjonssak har blitt avsluttet.<sup>11</sup>

Når det gjelder selskapets operasjoner i utlandet, viser PetroChina til at dette ofte dreier seg om fellesforetak (*joint ventures*), hvilket medfører andre typer risikoer og kontrolltiltak.<sup>12</sup> Selskapet oppgir at overvåkingen også omfatter forretningsvirksomheten i utlandet, men det er uklart hvordan og i hvilket omfang dette skjer. Informasjonen som er tilgjengelig i

<sup>7</sup> Møte med PetroChina 4. mai 2018; Brev fra PetroChina av 13. juli 2018.

<sup>8</sup> Møte med PetroChina 4. mai 2018.

<sup>9</sup> Møte med PetroChina 4. mai 2018; Brev fra PetroChina av 13. juli 2018.

<sup>10</sup> Brev fra PetroChina av 13. juli 2018.

<sup>11</sup> Møte med PetroChina 4. mai 2018.

<sup>12</sup> Møte med PetroChina 4. mai 2018.

PetroChinas årsrapporter og på hjemmesiden om selskapets virksomhet i utlandet, er svært begrenset.

Ifølge PetroChina var det tidligere slik at de enkelte forretningsområdene gjennomførte egne risikovurderinger for sine respektive områder. I 2016 gjennomførte man imidlertid for første gang en overordnet risikovurdering for hele selskapet under ledelse av *Supervision Department*, men med støtte av de enkelte forretningsområdene. Risikovurderingen resulterte i at totalt 14000 forskjellige risikoer ble identifisert. Dette inkluderte imidlertid alle typer risikoer, dvs. operasjonelle, strategiske, forretningsmessige, etterlevelse i vid forstand, HMS, miljø, etc.<sup>13</sup>

Når det gjelder korrupsjonsrisiko spesielt, opplyser selskapet at det i første rekke fokuserer på de fem sentrale forretningsområdene knyttet til utvikling og drift av olje- og gassfelt, videreforedling og kjemikalier, salg, rørledninger og ingeniørtjenester. Innenfor disse områdene har man valgt å prioritere ansettelser, investeringsbeslutninger, anskaffelser, anbud og budgivning, samt nøkkelposisjoner på alle nivåer med beslutnings-, forvaltnings- og disposisjonsmyndighet som de viktigste prosessene og/eller rollene med tanke på korrupsjonsrisiko. I tilknytning til alle disse prosessene og rollene vurderer man også om sentrale krav til internkontroll er overholdt.<sup>14</sup>

Ifølge PetroChina gjennomfører det omfattende opplæring av alle ansatte i Kina vedrørende alle relevante lover, reguleringer og retningslinjer. For de forskjellige forretningsområdene har de også egne programmer blant annet knyttet til tekniske, operasjonelle og ledelsesrelaterte spørsmål. Når det gjelder korrupsjon mer spesifikt, opplyser selskapet at de relativt nylig har utviklet en «app» hvor alle ansatte, inkludert ledelsen i selskapet, med jevne mellomrom må gjennomføre en test hvor de skal besvare spørsmål knyttet til etikk og anti-korrupsjon. Gjennom dette verktøyet har selskapet til enhver tid oversikt over hvilke ansatte som har tatt testen og hvilke resultater de har fått. I tillegg til opplæringsprogrammer og app'en, viser selskapet også til at mye opplæring skjer i forbindelse med *Supervision Departments* inspeksjoner. Formålet med disse inspeksjonene er ikke bare å avdekke, følge opp og evt. straffe overtredelser, men også å gi veiledning og opplæring med sikte på å forebygge feil og utilsiktede overtredelser.<sup>15</sup>

Ifølge PetroChina har de systemer på plass for varsling, hvor folk kan varsle via brevpost, e-post eller telefon. *Supervision Department* har ansvaret for å sikre at innkommende varsler blir håndtert på en enhetlig måte, og ifølge selskapet har avdelingen egne medarbeidere som jobber spesifikt med håndtering av varsler. Avhengig av innholdet i varselet og hvem det vedrører, vil den videre oppfølgingen av varselet enten håndteres av de ansvarlige inspektørene ved hovedkontoret, ved regionskontorene eller i overvåkningsenhetene i de regionale datterselskapene.<sup>16</sup>

Inspeksjonene og granskningene som blir gjennomført på grunnlag av innkommende varsler, kommer i tillegg til selskapets mer «proaktive» kontrollsystem bestående av elektronisk screening og nærmere undersøkelse/verifisering av identifiserte risikoer/uregelmessigheter. Her er det en arbeidsdeling mellom *Supervision Department* og andre avdelinger/forretningsområder i PetroChina, evt. tilknyttede selskaper. Der det foreligger rapporter om verifiserte uregelmessigheter, er *Supervision Department* ansvarlig for å håndtere disse videre.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Møte med PetroChina 4. mai 2018.

<sup>14</sup> Brev fra PetroChina av 13. juli 2018.

<sup>15</sup> Møte med PetroChina 4. mai 2018.

<sup>16</sup> Brev fra PetroChina av 13. juli 2018.

<sup>17</sup> Brev fra PetroChina av 13. juli 2018.

Ifølge PetroChina har de omfattende prosedyrer på plass for bakgrunnsundersøkelser (*due diligence*) som omfatter alle typer risiko, ikke bare korrupsjon. På grunn av kompleksiteten knyttet til slike undersøkelser anser man det som mest hensiktsmessig at de enkelte avdelinger på hovedkontoret gjennomfører bakgrunnsundersøkelser knyttet til sine respektive ansvarsområder, inkludert korrupsjonsrisiko. Som eksempler viser man her til *Engineering & Construction*-, *Sales*- og *Procurement*-avdelingene.<sup>18</sup> Det er for Etikkrådet uklart hvordan og i hvilken grad *Supervision Department* bistår i slike undersøkelser.

Fremdeles er det mange spørsmål som ikke har blitt besvart av selskapet. Etikkrådet har ikke fått svar på spørsmål om hvor mange av selskapets inspektører som jobber spesifikt med anti-korrupsjon, hvor mange inspeksjoner som gjennomføres knyttet til korrupsjonsrisiko, og hvor mange brudd på korrupsjonsregelverket som er blitt avdekket. Det gjenstår også å få svar på hva slags sanksjoner – herunder anmeldelser – selskapet har iverksatt i korrupsjonssaker, hva som anses å være de viktigste korrupsjonsrisikoene for selskapet, og hva som er de viktigste tiltakene for å adressere disse risikoene.

Videre har Etikkrådet heller ikke fått informasjon om hvor mange som jobber med håndtering av varsler om korrupsjon i selskapet, hvor mange varsler om mulig korrupsjon som er mottatt, og hvor mange varsler som eventuelt er bekreftet. Rådet har heller ikke fått svar på spørsmål knyttet til antallet bakgrunnsundersøkelser som blir gjennomført knyttet til korrupsjonsrisiko, herunder hvor mange avvisninger av mulige kontraktspartnere disse fører til, samt nærmere informasjon om de viktigste sjekkpunktene som benyttes ved slike undersøkelser.

Etikkrådet har også bedt om å få tilgang til nærmere informasjon eller kopier av relevante dokumenter, blant annet knyttet til PetroChinas opplæringsprogrammer i antikorrupsjon og selskapets håndtering av korrupsjon i selskapets utenlandsoperasjoner, men dette har ikke blitt etterkommet av selskapet.

## Rådets vurdering

Etikkrådet registrerer at PetroChina i løpet av 2017 har delt mer informasjon – gjennom møtet i Beijing i mai 2017 og sitt brev i juli 2017 – enn rådet mottok i løpet av arbeidet med den opprinnelige tilrådingen.

Rådet har nå mer kunnskap om hvordan PetroChina har organisert sitt antikorrupsjonsarbeid gjennom *Supervision Department* og om størrelsen på selskapets kontrollapparat. Rådet har også fått mer informasjon om hvordan selskapet organiserer sine risikovurderinger, og hva som er de viktigste fokusområdene og kontrollpunktene for disse vurderingene.

Informasjonen selskapet har gitt om utviklingen av en «app» for alle ansatte som inkluderer spørsmål knyttet til etikk og antikorrupsjon, indikerer også at selskapet nylig har styrket sitt arbeid med opplæring i antikorrupsjon. Rådet vet også nå mer om hvordan PetroChina håndterer innkommende varsler, og hva slags rolle *Supervision Department* har i dette arbeidet. PetroChina har også delt litt mer informasjon om hvordan selskapet gjennomfører bakgrunnsundersøkelser av tredjeparter. Nyheten om reetableringen av *Anti-corruption leading team* i februar 2018 i CNPC, kan også tas som et tegn på at selskapet ønsker å styrke «tonen fra toppen».

Til sammen har dette styrket Etikkrådets inntrykk av at selskapet har visse korrupsjonsforebyggende systemer på plass, og at disse på enkelte punkter synes å ha blitt styrket siden rådet sendte tilrådingen til Norges Bank. Samtidig vil rådet påpeke at det fremdeles er mye det ikke vet om PetroChinas antikorrupsjonsarbeid.

---

<sup>18</sup> Møte med PetroChina 4. mai 2018; Brev fra PetroChina av 13. juli 2018.

Etikkrådet vet for eksempel ikke hvor mange i PetroChina som jobber spesifikt med anti-korrupsjon, hvor mange inspeksjoner som blir gjennomført med fokus på korrupsjonsrisiko, eller hvor mange brudd på korrupsjonsregelverket som har blitt avdekket de seneste årene. Etikkrådet har heller ikke fått nærmere informasjon om hva som er de viktigste prioriterte risikoene knyttet til korrupsjon og tilhørende tiltak, hvilket gjør det vanskelig å vurdere i hvilken grad selskapet har en analytisk og målrettet tilnærming til korrupsjonsrisiko. Det er videre vanskelig for rådet å vurdere hva slags apparat PetroChina har for å håndtere varsler om korrupsjon, ettersom man ikke har fått opplyst hvor mange i selskapet som jobber med håndtering av slike varsler, antall mottatte varsler, eller hvordan disse har blitt håndtert.

Ifølge PetroChina har det omfattende prosedyrer på plass for bakgrunnsundersøkelser (due diligence), men det har ikke gitt nærmere opplysninger om gjennomføringen av slike undersøkelser. Rådet har merket seg at PetroChina har utviklet nye opplæringsprogrammer i antikorrupsjon for samtlige ansatte, men når selskapet samtidig ikke vil dele nærmere informasjon om hva disse programmene består i, blir det vanskelig å vurdere i hvilken grad opplæringen er i henhold til bestep praksis.

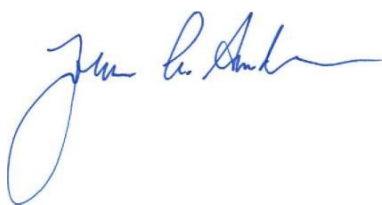
Totalt sett innebærer dette at rådet fremdeles vet lite om hva PetroChina gjør *reellt* for å forebygge, avdekke og håndtere korrupsjon i selskapet. Med tanke på sektoren og landene som PetroChina opererer i, samt selskapets historikk med omfattende korrupsjon, gir dette etter rådets oppfatning ikke betryggende sikkerhet for at selskapets innsats mot korrupsjon er tilstrekkelig. Situasjonen synes å være aller mest alvorlig når det gjelder selskapets operasjoner i utlandet. Samtidig som det har fremkommet informasjon om at PetroChina kan være involvert i en korrupsjonssak i Ecuador, vet Etikkrådet enda mindre om selskapets operasjoner og antikorrupsjonstiltak i dette landet og i utlandet for øvrig enn man gjør om tilsvarende operasjoner og tiltak i Kina.

Rådet har videre merket seg at det fremdeles sitter representanter i konsernledelsen og/eller styret i PetroChina og morselskapet som også hadde slike posisjoner da korrupsjonshandlingene fant sted. Rådet mener dette også gir et signal om at selskapet ennå ikke tar korrupsjonsrisiko tilstrekkelig på alvor.

Etikkrådet mener derfor risikoen fremdeles er høy for at PetroChina på nytt kan bli involvert i korrupsjon. Når rådet likevel ikke mener at PetroChina bør utelukkes fra fondet i denne omgang, skyldes dette at man foreløpig legger mer vekt på at selskapet har vist vilje til å dele mer informasjon med rådet enn det har gjort tidligere, og at det foreløpig har gått relativt kort tid siden observasjonen av selskapet ble igangsatt. Observasjonen bør derfor videreføres inntil videre.

Etikkrådet vil fortsette observasjonen av PetroChinas antikorrupsjonsarbeid gjennom dialog med selskapet. Etikkrådet vil også følge med på om det gjennom andre kilder skulle fremkomme ny informasjon om saken i Ecuador eller eventuelle andre grove tilfeller av korrupsjon.

Med vennlig hilsen,



Johan H. Andresen

Rådsleder