

Til Norges Bank

25.04.2024

Tilråkning om å utelukke China State
Construction Engineering Corp Ltd fra
Statens pensjonsfond utland

Sammendrag

Etikkrådet anbefaler å utelukke China State Construction Engineering Corp Ltd (CSCEC) i henhold til kriteriet for grov korrupsjon eller annen grov økonomisk kriminalitet i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU.

CSCEC er et kinesisk entreprenørselskap med ca. 380 000 ansatte totalt, inklusive datterselskapene, og opererer i mer enn 70 land verden rundt. Det er notert på børsen i Shanghai. Selskapets hovedvirksomhet omfatter oppføring av alle former for offentlige bygg, bygging av infrastruktur, eiendomsinvestering og -utvikling, samt forskjellige former for ingeniørvirksomhet. Ved utgangen av 2023 eide SPU aksjer for 90 millioner kroner, tilsvarende en eierandel på 0,03 prosent i selskapet.

CSCEC kan knyttes til flere korrupsjonsanklager eller -mistanker i en rekke land i tidsrommet 2004-2021. Så langt Etikkrådet kjenner til, har verken selskapet eller noen av selskapets ansatte hittil blitt domfelt for noen av de aktuelle forholdene, men selskapet har ved flere anledninger blitt utestengt fra anbudskonkurranser eller fått kontrakter kansellert på grunn av mistanker om økonomiske misligheter.

Retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU er framoverskuende, og vurderingstemaet er om det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for grov korrupsjon. I vurderingen av framtidig risiko legger Etikkrådet vekt på vurderingene fra autoritative kilder av korrupsjonsrisiko i landene og bransjen som CSCEC opererer i. Rådet viser til at CSCEC opererer i mange land som er rangert svært lavt på internasjonale korrupsjonsindekser, at bygg- og anleggssektoren lenge har vært pekt ut som en av sektorene med høyest korrupsjonsrisiko i verden, og at denne risikoen også er ansett som høy i BRI der CSCEC har mange oppdrag. Rådet legger også vekt på at Kina ble rangert i laveste kategori da Transparency International i 2022 vurderte landets håndhevelse av korrupsjon begått av egne borgere eller selskaper i utlandet.

Det viktigste for rådets vurdering av framtidig risiko er likevel om selskapet gjennomfører tiltak som er egnet til å forhindre, avdekke og håndtere korrupsjon, og som kan tilsi at risikoen likevel er akseptabel. Rådet har kontaktet CSCEC med en rekke spørsmål, men selskapet har ikke besvart rådets henvendelser. Selskapet gir heller ingen informasjon om slike tiltak på sin hjemmeside eller i offentlige rapporter. Rådet viser til stortingsmeldingen om Statens pensjonsfond i 2008 som fastslår 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.»

På denne bakgrunn og på bakgrunn av de beskrevne forholdene, mener Etikkrådet at risikoen for grov korrupsjon i tilknytning til CSCECs virksomhet er uakseptabel og anbefaler at selskapet utelukkes fra fondet.

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Hva rådet har tatt stilling til	1
1.2	Kilder.....	3
2	Bakgrunn.....	3
2.1	De forskjellige anklagene/mistankene.....	3
2.2	Korrupsjonsrisiko i sektor og land der selskapet opererer/opererer ut fra 8	
3	Standarder for forebygging og håndtering av korrupsjon	11
4	Informasjon fra selskapet.....	14
4.1	CSCECs reaksjoner på korrupsjonsanklagene	14
4.2	CSCECs tiltak for å forebygge, oppdage og reagere på korrupsjon	15
5	Etikkrådets vurdering.....	15
6	Tilrådning.....	16

1 Innledning

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (SPU) har vurdert fondets investeringer i China State Construction Engineering Corp Ltd¹ (CSCEC) opp mot retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra SPU (de etiske retningslinjene).² Selskapet kan knyttes til korrupsjonsanklager og -mistanker i flere land.

CSCEC er et kinesisk entreprenørselskap med ca. 380 000 ansatte totalt, inklusive datterselskapene, og opererer i mer enn 70 land verden rundt. Det er notert på børsen i Shanghai. Selskapets hovedvirksomhet omfatter oppføring av alle former for offentlige bygg, bygging av infrastruktur som f.eks. jernbanelinjer, motorveier, broer, havner m.m., eiendomsinvestering og -utvikling, samt forskjellige former for ingeniørvirksomhet. Den kinesiske staten har en kontrollerende eierandel i selskapet gjennom State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC).³

Ved utgangen av 2023 eide SPU aksjer for 90 millioner kroner, tilsvarende en eierandel på 0,03 prosent i selskapet.⁴

1.1 Hva rådet har tatt stilling til

CSCEC kan knyttes til flere korrupsjonsanklager eller -mistanker i en rekke land i tidsrommet 2004-2021. Et selskap kan utelukkes eller settes til observasjon hvis det er en uakseptabel risiko for at det medvirker til eller selv er ansvarlig for grov korrupsjon eller annen grov økonomisk kriminalitet etter de etiske retningslinjene, § 4 bokstav g).

1 Issuer ID: 15346696

2 <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2014-12-18-1793?q=retningslinjer+++pensjonsfond+++utland>

³ <https://english.cscec.com/> (sist besøkt 11. oktober 2023); CSCEC Annual Report 2022, s. 19, 74, 118.

4

<https://www.nbim.no/no/oljefondet/investeringene/#/2022/investments/equities/949/China%20State%20Construction%20Engineering%20Corp%20Ltd>

For begrepet grov korrupsjon legger Etikkrådet følgende definisjon til grunn i tråd med rådets veletablerte praksis⁵:

Grov korrupsjon foreligger dersom et selskap gjennom sine representanter

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

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 bestikklser

og

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

I vurderingen av framtidig korrupsjonsrisiko legger rådet for det første vekt på i hvilken grad selskapet har iverksatt effektive tiltak for å forebygge, oppdage og reagere på korrupsjon. Korrupsjonsrisikoen i sektoren og landene selskapet opererer i, er også momenter i vurderingen. Rådet legger ellers vekt på om selskapet har bidratt til å opplyse saken, og legger til grunn at det er selskapet som må godtgjøre at det arbeider effektivt med å forebygge korrupsjon dersom Etikkrådet skal anse risikoen for fondet som akseptabel.

Der tilgangen til informasjon er begrenset, følger det av stortingsmeldingen om Statens pensjonsfond 2021 at en i enkelte saker i større grad kan legge vekt på risikofaktorer på land- og sektornivå. Når det gjelder korrupsjon spesielt, gjør meldingen det klart at det bør kunne stilles mindre strenge krav til sann-synliggjøringen av framtidige nye korrupsjonshandlinger ved vurderingen av utelukkelse, ettersom dette kriteriet er spesielt krevende å følge opp for Etikkrådet.⁶ Det følger videre av stortingsmeldingen om Statens pensjonsfond i 2008 at «manglende informasjon om et selskaps atferd, og ikke minst manglende vilje fra selskapet til å bidra med opplysninger, i seg selv kan bidra

⁵ <https://etikkradet.no/tilradninger/grov-korrupsjon/>

⁶ Meld. St. 24 (2020-2021) *Statens pensjonsfond 2021*, s. 124, 140, <https://www.regjeringen.no/contentassets/524ad2307e424c3b9a9ff52b06569e24/no/pdfs/stm202020210024000dddpdfs.pdf>

til at risikoen for medvirkning til uetisk atferd anses uakseptabelt høy.»⁷ Meldingen om Statens pensjonsfond 2021 fastholder at selskapenes vilje og evne til å samarbeide bør kunne tillegges vekt i Etikkrådets vurderinger.⁸

1.2 Kilder

Informasjonen som er innhentet om korrupsjonsanklagene/-mistankene, stammer hovedsakelig fra internasjonal presse. Vurderingen av selskapets antikorrupsjonstiltak er basert på informasjon som er publisert på CSCECs hjemmeside og i selskapets årsrapporter.

CSCEC har også blitt forelagt et utkast til tilrådning om utelukkelse av selskapet.

2 Bakgrunn

2.1 De forskjellige anklagene/mistankene

CSCEC kan knyttes til korrupsjonsanklager eller -mistanker i følgende land: Algerie, Filippinene, Guyana, Kenya, Namibia, Pakistan og Ungarn.

Algerie:

I april 2023 dømte straffedomstolen i Alger selskapet *Société d'Investissement Hôtelier* (SIH) til en bot på 645 millioner DA (ca. 51,6 millioner NOK) for overfakturering i forbindelse med bygging av Sheraton-hotellet i Staouéli, Algerie. Overfaktureringen skal blant annet ha omfattet overvåkningskameraer bestilt gjennom CSCEC. Kjøpesummen for kameraene skal ha vært fire ganger den reelle prisen, og en stor del av det overskytende beløpet skal ha blitt overført til utlandet.⁹

⁷ St.meld. nr. 20 (2008-2009) *Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2008*, s. 125, <https://www.regjeringen.no/contentassets/88c48b559b4c4b53a0b9b4ca2dc3dc45/no/pdfs/stm200820090020000dddpdfs.pdf>.

⁸ Meld. St. 24 (2020-2021), s. 124, 140.

⁹ InterLignes, 11. april 2023: Cour d'Alger : *Annulation de la peine de 3 ans de prison prononcée contre Melzi*, <https://inter-lignes.com/cour-dalger-annulation-de-la-peine-de-3-ans-de-prison-prononcee-contre-melzi/>; El Watan, 27. mars 2023: *Marché de construction de l'hôtel Sheraton d'Alger : 5 ans de prison ferme requis contre Abdelhamid*

Filippinene:

Det første forholdet som CSCEC kan knyttes til her, dreier seg om brudd på anskaffelsesregelverket i Filippinene, hvilket førte til at selskapet i 2004 ble utestengt fra offentlige anbud i ett år av landets departement for offentlige arbeider og motorveier (*Department of Public Works and Highways*).¹⁰

Det andre forholdet dreier seg om kartellvirksomhet knyttet til veiprojektet *National Roads Improvement and Management Project* (NRIMP), som var delfinansiert av Verdensbanken. På grunnlag sin egen etterforskning av saken besluttet Verdensbanken i januar 2009 å utestenge selskapet for en periode på seks år i prosjekter finansiert av førstnevnte.¹¹ I desember 2011 kom det også frem at CSCEC stod på bankens svarteliste for misligheter og korrupsjon.¹²

Guyana:

I begynnelsen av november 2021 ble det kjent at CSCEC hadde blitt tildelt oppdraget med å bygge den nye broen i Demerara, Guyana. CSCEC vant kontrakten med et tilbud

Melzi, <https://elwatan-dz.com/marche-de-construction-de-lhotel-sheraton-dalger-5-ans-de-prison-ferme-requis-contre-abdelhamid-melzi>.

¹⁰ Republic of the Philippines. Department of Public Works and Highways. Office of the Secretary. Manila, 15. desember 2004: *Subject: Suspension/Blacklisting of China State Construction Engineering Corporation*, https://www.dpwh.gov.ph/dpwh/sites/default/files/issuances/DO_236_S2004.pdf; Rappler, 14. mai 2018: *China firms in Marawi rehab once blacklisted by World Bank*, <https://www.rappler.com/nation/202300-chinese-firms-marawi-consortium-blacklisted-world-bank-arroyo/>.

¹¹ Reuters, 15. januar 2009: *World Bank bars seven firms including four from China*, <https://www.reuters.com/article/oukwd-uk-worldbank-corruption-idAFTRE50E0GX20090115>; The World Bank Group. Integrity Vice Presidency. *Annual Report Fiscal Year 2009*, s. 21, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8c34b7be98f117dc1fd62d69dda1fbd9-0090012021/original/INT-FY09-Annual-Report.pdf>.

¹² South China Morning Post, 13. desember 2011: *World Bank accuses 11 firms of corruption*, <https://www.scmp.com/article/987663/world-bank-accuses-11-firms-corruption>; .

på ca. 257 millioner USD, hvilket var det laveste av tilbudene blant selskapene som var kvalifiserte for den endelige anbudsrunderen.¹³ Fra 2021 til 2022 gjennomførte det amerikansk-kanadiske nyhetsmediet Vice en større 'graveundersøkelse' av hvordan kinesiske næringsaktører opererer i Guyana. De forskjellige kinesiske næringsaktørene omfattet blant annet store, statskontrollerte selskaper som opererte både innenfor utvinning av naturressurser som gull og tømmer, og innenfor infrastrukturprosjekter. Ifølge «undercover»-intervjuene som Vice gjennomførte, var bestikkelser via mellommenn som regel nødvendig for å vinne kontrakter med myndighetene i landet, og Guyanas visepresident ble trukket frem som den viktigste motparten i denne forbindelse. En av mellommennene som ble intervjuet, oppga at CSCEC var ett av selskapene han hadde hjulpet med å vinne kontrakter, og at de inntil da hadde betalt ham 500 000 USD.¹⁴

I februar 2022 – etter å ha blitt konfrontert med korrupsjonsanklagene – opplyste visepresidenten at guyanske myndigheter nettopp hadde kansellert videre forhandlinger med CSCEC om Demerara-prosjektet.¹⁵

Kenya:

I slutten av januar 2022 ble det kjent at aktivister i Kenya hadde anmodet *The High Court at Nairobi* om å vedta en rettsordre som forbyr CSCEC å inngå nye offentlige kontrakter i landet, samt betale tilbake alt selskapet hadde tjent på slike kontrakter frem til da. I november 2021 hadde CSCECs motpart i Kenya – det kenyanske vegvesenet (*Kenya National Highways Authority* – KeNHa) – kansellert kontrakten de hadde inngått med CSCEC om utbedringsarbeider på veistrekningen Thika-Magumu, som ble påbegynt i august 2020. Som begrunnelse for kanselleringen viste KeNHa til forsinkelser og brudd

¹³ Demerara Waves, 1. november 2021: *Chinese company approved to design, finance, build new Demerara Harbour Bridge; no dramatic increase in fares*, <https://demerarawaves.com/2021/11/01/chinese-company-approved-to-design-finance-build-new-demerara-harbour-bridge-no-dramatic-increase-in-fares/>.

¹⁴ VICE, 7. juli 2022: *Undercover In Guyana: Exposing Chinese Business in South America*, <https://www.youtube.com/watch?v=sOOFsJqBYTY>; Kaieteur News, 10. februar 2022: *Jagdeo accused of bribery, corruption after terminating contract with Chinese firm*, <https://www.kaieteurnewsonline.com/2022/02/10/jagdeo-accused-of-bribery-corruption-after-terminating-contract-with-chinese-firm/>.

¹⁵ Kaieteur News, 10. februar 2022.

på paragraf 66(2) i den kenyanske anskaffelses- og avhendingsloven som forbyr offentlige oppdragstakere å være involvert i korrupsjon og interessekonflikter. Mindre enn to måneder etter denne kanselleringen inngikk KeNHa likevel tre nye kontrakter med CSCEC om veibygging og legging av fiberkabler i Nordøst-Kenya til en verdi av i overkant av 20 milliarder Sh (ca. 134 millioner NOK). Dette var den direkte foranledningen for aktivistenes begjæring til High Court, ettersom de mente at grunnlaget for kanselleringen av den forrige kontrakten også ga grunnlag for – i henhold til det kenyanske anskaffelsesregelverket – å utestenge den aktuelle entreprenøren fra framtidige kontrakter.¹⁶ Begjæringen ble imidlertid avvist av retten som konkluderte med at den ikke hadde jurisdiksjon til å behandle saken.¹⁷

Namibia:

I juni 2019 ble det kjent at *The High Court of Namibia* hadde kansellert en kontrakt mellom det statlige selskapet *Namibia Airports Company* (NAC) og CSCEC på oppgraderingsarbeider på *Andimba Toivo ya Toivo*-flyplassen i Ondangwa. Kontrakten, som hadde en verdi på 211 millioner namibiske dollar (NAD) (ca. 118 millioner NOK), ble opprinnelig inngått i juni 2016. Det var det nye styret i NAC som tiltrådte i september 2016 som hadde bedt om en rettslig vurdering av kontrakten, da de mente at det tidligere styret i selskapet hadde omgått anskaffelsesregelverket ved å tildele kontrakten uten en åpen anbudsprosess. I forbindelse med rettsprosessen kom det også frem anklager om at det var tidligere CEO i NAC og en annen i den øverste ledelsen som hadde overtalt det tidligere styret til å gi kontrakten direkte til CSCEC. Tildelingen skal også ha blitt veldig hastig behandlet på det aller siste styremøtet før det tidligere styret gikk av. Med henvisning til at NAC to måneder før kontrakten ble tildelt hadde fått presentert et kostnadsestimat på ca. 170 millioner NAD, ble det også stilt spørsmål ved hvordan det tidligere styret kunne godkjenne en kontraktssum som på så kort tid hadde

¹⁶ Kenya Insights, 26. januar 2022: *Why Lobby Group Seek To Have China State Construction Engineering Corporation Banned In Kenya*, <https://kenyainsights.com/why-lobby-group-seek-to-have-china-state-construction-engineering-corporation-banned-in-kenya/>.

¹⁷ High Court at Nairobi, 2. August 2022. *Kithinji & another v China State Construction Engineering Corporation; Kenya Highway Authority (KENHA) (Interested Party)* (Constitutional Petition E012 of 2022) [2022] KEHC 11525 (KLR) (Constitutional and Human Rights) (2 August 2022) (Ruling), <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/238123/> (sist besøkt: 1. Februar 2024).

blitt ca. 25 prosent høyere. CSCEC anket dommen fordi de mente NAC hadde brukt urimelig lang tid på å få brakt saken inn for rettssystemet, men kanselleringen ble opprettholdt i Namibias høyesterett i mai 2020. I sin begrunnelse gjorde retten det klart at selv om det hadde vært en unødig forsinkelse fra NACs side, måtte dette like fullt godtas i lys av at kontrakten hadde blitt tildelt i strid med anskaffelsesregelverket, at den kraftige økningen i prisen ikke var forklart nærmere, og at tildelingen skjedde på en lite transparent og forhastet måte. Ettersom CSCEC tidligere hadde vunnet en kontrakt med NAC gjennom en åpen anbudsprosess, la retten også til grunn at CSCEC måtte ha forstått at kontrakten ikke ble tildelt på riktig måte.¹⁸

Pakistan:

I februar 2019 kom det frem anklager om korrupsjon i tilknytning til motorveiprojektet "Sukkur-Multan" mellom Karachi og Lahore i Pakistan. Ifølge en MOU som ble inngått mellom CSCEC og pakistanske myndigheter i juli 2013, var prisen for veiprojektet opprinnelig fastsatt til 259 milliarder PKR, men hadde økt til 292 milliarder PKR (500 millioner USD) da CSCEC vant anbudsprosessen i 2015. Anklagene går ut på at differansen skal ha blitt underslått, og at CSCECs landssjef var involvert i dette underslaget. Veiprojektet er en del av *China-Pakistan Economic Corridor*-prosjektet (CPEC) som igjen er en del av Kinas *Belt and Road Initiative* (BRI).¹⁹

¹⁸ The Namibian, 10. juni 2019: *Chinese firm's N\$211m airport contract cancelled*, <https://namibian.com.na/chinese-firms-n211m-airport-contract-cancelled/>; The Namibian, 8. mai 2020: *Chinese company's airport contract appeal fails*, <https://namibian.com.na/chinese-companys-airport-contract-appeal-fails/>; Supreme Court of Namibia, case no SA 28/2019: *In the matter between China State Engineering Construction Corporation (Appellant) and Namibia Airports Company Ltd. Respondent*. Coram: Damaseb DCJ, Hoff JA and Frank AJA. Heard: 6 March 2020. Delivered: 7 May 2020, <https://ejustice.moj.na/Supreme%20Court/Judgments/Pages/default.aspx> (sist besøkt 31. januar 2024).

¹⁹ Dawn, 20. februar 2019: *Chinese firm rejects corruption charge in CPEC project*, <https://www.dawn.com/news/1464816>; Breitbart, 20. februar 2019: *China fights back after Pakistan claims corruption loss of 500 million USD on Belt and Road project*, <https://www.breitbart.com/asia/2019/02/20/china-fights-back-after-pakistan-claims-corruption-loss-500-million-belt-road-project/>; The Express Tribune, 12. mars 2018: *Bumpy ride on CPEC road as people cry for transparency*,

Ungarn:

I juni 2021 var det store folkelige protester i Ungarns hovedstad Budapest mot planene om å la det kinesiske, Shanghai-baserte Fudan-universitetet få etablere et nytt studiested i byen. Avtalen om prosjektet ble inngått mellom ungarske og kinesiske myndigheter allerede i juli 2019, men ble holdt hemmelig inntil den ble lekket til offentligheten to år senere. Prosjektet, som ble sett i sammenheng med BRI og var det første av sitt slag i Europa, hadde et kostnadsestimat på 1,687 milliarder USD. I juni 2021 kom det også fram at den ungarske regjeringen allerede hadde avtalt at byggingen skulle være et rent kinesisk prosjekt, dvs. at kun kinesiske selskaper og banker skulle være involvert, og Fudan-universitetet skulle i den forbindelse ha sterkt anbefalt CSCEC som ansvarlig entreprenør for oppdraget. Interne dokumenter fra den ungarske regjeringen skal videre ha vist at det var en stor diskrepans mellom pristilbud og finansieringsforslag som ikke var forklart nærmere.²⁰

2.2 Korrupsjonsrisiko i sektor og land der selskapet opererer/opererer ut fra

Sektorrisiko:

Bygg- og anleggssektoren («Construction and Materials» i FTSE) har lenge vært pekt ut som en av sektorene med høyest korrupsjonsrisiko i verden. I OECD's Foreign Bribery Report fra 2014 ble f.eks. *Construction* rangert som den nest mest korruperte sektoren av

<https://tribune.com.pk/story/1657399/unearthing-scandals-bumpy-ride-cpec-road-people-cry-transparency>. BRI er et kinesisk infrastrukturprosjekt som ble lansert i 2013 for å sikre bedre transportforbindelser og samhandel med land i Asia, Afrika og Europa. Kilde: Chatham House, 13. september 2021: *What is China's Belt and Road Initiative (BRI)?*, <https://www.chathamhouse.org/2021/09/what-chinas-belt-and-road-initiative-bri>.

²⁰ China Observers in Central and Eastern Europe (CHOICE), 7. juni 2021: *The Fight Over Fudan: A Chinese University in Budapest Sparks Reckoning for Sino-Hungarian Relations*, <https://chinaobservers.eu/the-fight-over-fudan-a-chinese-university-in-budapest-sparks-reckoning-for-sino-hungarian-relations/>;

RadioFreeEuropeRadioLiberty, 8. juni 2022: *What's Next For China's Fudan University Campus In Hungary?*, <https://www.rferl.org/a/hungary-orban-china-fudan-budapest/31888800.html>.

samtligte sektorer som var omfattet av undersøkelsen.²¹ Det er mange årsaker til dette. Én av de viktigste er prosjektenes størrelse – spesielt infrastrukturprosjektene er ofte store. Bygging av dammer, kraftstasjoner, industrianlegg og motorveier koster ofte milliarder av USD. I store prosjekter er det lettere å gjemme store bestiktelser og blåse opp kostnadene enn det er i små prosjekter. Store prosjekter er også ofte unike, hvilket innebærer at de i stor grad må 'skreddersys'. Dette gjør det vanskeligere å sammenlikne kostnadene mot andre prosjekter, hvilket også gjør det lettere å blåse opp kostnader og gjemme bestiktelser. En annen viktig årsak er at de fleste store infrastrukturprosjektene er eid av myndighetene, og der de er privatisert, vil de likevel ofte være avhengige av offentlig godkjenning i utgangspunktet eller avtaler om betaling for bruk av det endelige 'produktet'. Industrien er ofte tungt regulert både på nasjonalt og lokalt nivå, og vanligvis er det også nødvendig å innhente mange forskjellige tillatelser. Jo større handlefrihet de aktuelle myndighetene har – kombinert med den strukturelle og finansielle kompleksiteten i prosjektene – desto større muligheter for dem til å kreve bestiktelser fra entreprenørene.²²

Land som CSCEC opererer i:

CSCEC opererer i mer enn 70 land over hele verden. Selskapet er tungt representert i Sørøst-Asia, Afrika og Midt-Østen og opererer i flere av landene som er rangert svært lavt på internasjonale korrupsjonsindekser. Selskapet oppgir selv at det er den fremste representanten for og det ledende selskapet i BRI.²³ Det har kommet gjentatte advarsler

²¹ OECD. 2014. *Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, s. 21, <https://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>.

²² Stansbury, Neill. 2005. *Exposing the foundations of corruption in construction*, s. 36-50, i Transparency International. 2005. *Global Corruption Report 2005. Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction*, https://images.transparencycdn.org/images/2005_GCR_Construction_EN.pdf.

²³ China State Construction Engineering Corporation Limited. 2022 Annual Report, s. 19, 44-45, 105; <https://english.cscec.com/AboutCSCEC/Companyprofile/> (sist besøkt 22. januar 2024)..

om den høye korrupsjonsrisikoen forbundet med BRI.²⁴ De syv landene omtalt under 2.1 har et snitt på Transparency Internationals korrupsjonsindeks som ligger signifikant under det globale gjennomsnittet.²⁵ De samme landene ligger også i snitt et godt stykke ned på Verdensbankens indekser for både rettssikkerhet og korrupsjonsbekjempelse.²⁶

²⁴ Se, f.eks. VOA News, 8. oktober 2023: *China and the Lessons Learned From a Decade of the BRI*, <https://www.voanews.com/a/china-and-the-lessons-learned-from-a-decade-of-the-bri-/7301915.html>; Foreign Policy, 15. januar 2019: *The Belt and Road Initiative Is a Corruption Bonanza*, <https://foreignpolicy.com/2019/01/15/the-belt-and-road-initiative-is-a-corruption-bonanza/>; Center for Strategic & International Studies (CSIS), 18. januar 2019: *Corruption Flows Along China's Belt and Road*, <https://www.csis.org/analysis/corruption-flows-along-chinas-belt-and-road>; Forbes, 29. januar 2020: *How China's Belt And Road Became A 'Global Trail Of Trouble'*, <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2020/01/29/how-chinas-belt-and-road-became-a-global-trail-of-trouble/?sh=37dcefa3443d>; AML RightSource, 6. mai 2021: *Why China's Belt & Road initiative faces overwhelming odds in its fight against corruption*, <https://www.amlrightsource.com/news/why-chinas-belt-road-initiative-faces-overwhelming-odds-in-its-fight-against-corruption/>; Business & Human Rights Resource Centre, 8. oktober 2021: *Study links 35 percent of Chinese Belt and Road Initiative projects to scandals involving corruption, environmental problems, labour violations*, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/study-links-35-percent-of-chinese-belt-and-road-initiative-projects-to-scandals-involving-corruption-environmental-problems-labour-violations/>; World Bank. 2019. *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors*, s. 109, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31878/9781464813924.pdf?sequence=4&isAllowed=y>; Alexandra Wrage, 12. oktober 2017: *Companies Engaging In China's Belt And Road Projects Must Address Bribery Risks*, <https://www.forbes.com/sites/alexandrawrage/2017/10/12/companies-engaging-in-chinas-belt-road-projects-must-address-bribery-risks/#61a8fbb64f52>.

²⁵ <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (sist besøkt 22. januar 2024). Jo lavere verdi, desto mer korrupt.

²⁶ Hhv. «Rule of Law» og «Control of Corruption»: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (sist besøkt 23. januar 2024).

Landet CSCEC opererer ut fra:

Samtidig som CSCEC opererer innenfor en sektor og mange land hvor det er høy korrupsjonsrisiko, viser tilgjengelig informasjon at Kina ennå har til gode å etterforske eller straffeforfølge korrupsjon begått av kinesiske borgere eller selskaper i utlandet. I den seneste *Exporting Corruption*-rapporten til Transparency International fra oktober 2022 er derfor Kina fremdeles plassert i den dårligste kategorien, dvs. «Lite eller ingen håndhevelse».²⁷

3 Standarder for forebygging og håndtering av korrupsjon

I sin vurdering av hva selskapet gjør for å hindre fremtidig korrupsjon, ser Etikkrådet blant annet hen til internasjonale standarder for bestep praksis når det gjelder etterlevelse og antikorrupsjon i multinasjonale selskaper. På bakgrunn av disse standardene kan det utledes noen hovedprinsipper for hvilke grep et foretak bør ta for å etablere og gjennomføre et effektivt antikorrupsjonsprogram.²⁸

²⁷ Transparency International. 2022. *Exporting Corruption 2022: Assessing Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*, s. 90-91, <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2022>.

²⁸ Internasjonalt anerkjente veiledninger og prinsipper for hvordan et antikorrupsjonsprogram kan utformes finnes blant annet i: ISO 37001:2016: *Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use*; UNODC. 2013. *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, tilgjengelig på https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf; U.S. Department of Justice (DOJ) og U.S. Securities and Exchange Commission (SEC). 2012. *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*, tilgjengelig på <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>; OECD. 2010. *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance*, tilgjengelig på <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>; Transparency International (TI). 2013. *Business Principles for Countering Bribery*, tilgjengelig på http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countering_bribery.

Samtlige standarder for bestep praksis 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.²⁹

For å kunne definere systemer og et anti-korrupsjonsprogram som er tilpasset den konkrete virksomheten, må det gjøres en målrettet kartlegging og vurdering av korrupsjonsrisikoen i hele virksomheten. Det er et minstekrav at selskapet gjennomfører solide forebyggende tiltak på de områdene der selskapet er mest eksponert for risiko.³⁰

For å oppnå en effektiv gjennomføring av systemene må man utvikle 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.³¹

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

²⁹ UNODC (2013), kapittel III, bokstav A; OECD (2010), Annex II, bokstav A), punkt 1.; TI (2013), punkt 6.1. Se også World Bank Group (WBG). 2010. *Summary of World Bank Group Integrity Compliance Guidelines*, punkt 2.1, tilgjengelig på <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/06476894a15cd4d6115605e0a8903f4c-0090012011/original/Summary-of-WBG-Integrity-Compliance-Guidelines.pdf>.

³⁰ Dette følger blant annet av UNODC (2013), kapittel II; OECD (2010), Annex II, bokstav A); DOJ og SEC (2012), kapittel 5, side 58-59; UK Ministry of Justice. 2011. *The Bribery Act 2010 Guidance*, Principle 3, tilgjengelig på <https://www.gov.uk/government/publications/bribery-act-2010-guidance>. En mer utfyllende veiledning for hvordan slike risikovurderinger kan gjennomføres er blant annet Global Compact's *A guide for anti-corruption risk-assessment* (2013), tilgjengelig på https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/RiskAssessmentGuide.pdf.

³¹ UNODC (2013), kapittel III, bokstav H; OECD (2010), Annex II, bokstav A), punkt 8; TI (2013), punkt 6.4; WBG (2010), punkt 7.

proporsjonalitetsforhold til det arbeidet som er utført.³² Oppfølgingen av tredjeparter kan blant annet omfatte regelmessige gjennomganger og oppdateringer av risikovurderingene og aktsomhetsvurderingsprosessene, gjentatte internett- og databasesøk for å identifisere nye røde flagg, samt regelmessige og/eller risikobaserte revisjoner.³³

Ledelsen må sette klare forventninger til at ansatte opptrer 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.³⁴ 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.³⁵

Antikorrupsjonsprogrammet må overvåkes og forbedres basert på både intern erfaring, utvikling av risiko i virksomheten og nye lover og standarder for beste praksis.³⁶

Ifølge beste 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 etterlevelsesavdelingen har direkte tilgang til konsernledelsen og til styret.³⁷ Videre er det sentralt at etterlevelsesavdelingen har tilstrekkelige ressurser og kompetanse.

³² OECD (2010), Annex II, bokstav A), punkt 6, i); TI (2013), punkt 6.2.; WBG (2010), punkt 5.

³³ World Economic Forum-Partnering Against Corruption Initiative (WEF-PACI). 2013. *Good Practice Guidelines on Conducting Third-Party Due Diligence*, pkt. 4 b, s. 14, http://www3.weforum.org/docs/WEF_PACI_ConductingThirdPartyDueDiligence_Guidelines_2013.pdf.

³⁴ UNODC (2013), kapittel III, bokstav I og J; OECD (2010), Annex II, bokstav A), punkt 9 og 11, ii); TI (2013), punkt 6.3.1. og 6.5.1.; WBG (2010), punkt 8.1, 9.1 og 9.3.

³⁵ UNODC (2013), kapittel III, bokstav J og K; WBG (2010), punkt 10.

³⁶ UNODC (2013), kapittel III, bokstav L; OECD (2010), Annex II, bokstav A), punkt 12; TI (2013), punkt 6.8 og 6.10; WBG (2010), punkt 3.

³⁷ Dette følger blant annet av DOJ og SEC (2012), kapittel 5, side 58; OECD (2010), Annex II, bokstav A), punkt 4.; WBG (2010), punkt 2.3.

4 Informasjon fra selskapet

4.1 CSCECs reaksjoner på korrupsjonsanklagene

Så langt Etikkrådet kjenner til, har CSCEC hittil kommentert to av anklagene. Dette gjelder Verdensbankens utestengelse av selskapet i januar 2009 knyttet til forholdene på Filippinene, og anklagene om korrupsjon som kom frem i februar 2019 knyttet til motorveiprojektet «Sukkur-Multan» i Pakistan.

Filippinene:

Etter at Verdensbankens utestengelse ble offentlig kjent i januar 2009 kom CSCEC med en skriftlig uttalelse hvor selskapet beklaget sterkt at Verdensbanken hadde bekreftet utestengelsen og dermed avvist selskapets forklaring. Ifølge uttalelsen mente CSCEC at selskapet hadde gitt komplette og korrekte svar til Verdensbankens anklager, og derigjennom avklart spørsmålene knyttet til anbudsprosessen i forbindelse med det aktuelle veiprojektet. CSCEC viste videre til at selskapet krever at alle datterselskap og ansatte i utlandet, inkludert på Filippinene, konsekvent følger selskapets egne regler samt lokale lover og reguleringer av næringsvirksomhet. CSCEC hevdet også at selskapet tar avstand fra enhver uredelig og korrump forretningspraksis.³⁸

Pakistan:

I februar 2019, etter at korrupsjonsanklagene knyttet til «Sukkur-Multan»-prosjektet ble kjent, kom CSCEC også med en uttalelse hvor selskapet avviste de aktuelle anklagene som grunnløse. Ifølge uttalelsen hadde CSCEC gjennomført sin virksomhet og alle sine operasjoner i full overensstemmelse med pakistanske lover og reguleringer. Ifølge CSCEC hadde derfor hele anbudsprosessen og tildelingen av kontrakten blitt gjennomført både i henhold til lokale lover og internasjonal praksis.³⁹

³⁸ China.Org.Cn, 16. januar 2009: *CSCEC: We regret the World Bank's sanction*, http://www.china.org.cn/business/news/2009-01/16/content_17143299.htm.

³⁹ Belt and Road Portal, 21. februar 2019: *Chinese firm denies corruption charge in Pakistani motorway project, calls it 'groundless'*, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/p/80130.html>.

4.2 CSCECs tiltak for å forebygge, oppdage og reagere på korrupsjon

Som ledd i undersøkelsen av selskapet har Etikkrådet besøkt CSCECs hjemmeside og gått gjennom tilgjengelige årsrapporter for å finne informasjon om selskapets antikorrupsjonssystemer. Det har imidlertid ikke vært mulig å finne noen informasjon om disse systemene på selskapets hjemmeside eller i de aktuelle årsrapportene.⁴⁰ Det vises til en «Codes of Conduct» på selskapets hjemmeside, men denne sier ikke noe om korrupsjon eller økonomisk kriminalitet for øvrig. De tilgjengelige årsrapportene nevner heller ikke korrupsjon eller bestikkelser. Så langt Etikkrådet kan se, virker det ikke som selskapet har et varslingsystem. CSCEC oppgir at selskapet har en *Chief Compliance Officer*, men det har ikke vært mulig å finne noen nærmere informasjon om selskapets etterlevelsesorganisasjon.

Etikkrådet har også kontaktet CSCEC direkte med sikte på å innhente nærmere informasjon om hva selskapet gjør for å forhindre, avdekke og håndtere korrupsjon i sin virksomhet. Etikkrådets spørsmål har blant annet dreid seg om «tonen fra toppen», risikovurderinger, retningslinjer, opplæring, etterlevelsesorganisasjon og aktsomhetsvurderinger. Selskapet har imidlertid ikke besvart disse henvendelsene.

5 Etikkrådets vurdering

Basert på den foreliggende dokumentasjonen har Etikkrådet vurdert SPU's investering i CSCEC opp mot kriteriet for grov korrupsjon og annen grov økonomisk kriminalitet i retningslinjene for observasjon og utelukkelse.

Rådets undersøkelser har vist at CSCEC kan knyttes til flere korrupsjonsanklager eller mistanker i en rekke land i tidsrommet 2004-2021. Så langt Etikkrådet kjenner til, har verken selskapet eller noen av selskapets ansatte hittil blitt domfelt for noen av de aktuelle forholdene, men selskapet har ved flere anledninger blitt utestengt fra anbudskonkurranser eller fått kontrakter kansellert på grunn av mistanker om økonomiske misligheter. Etikkrådet vurderer ikke straffskyld, men om selskapet har opptrådt på en slik måte at det er en uakseptabel risiko for at selskapet i retningslinjenes forstand medvirker til eller selv er ansvarlig for grov korrupsjon eller annen grov økonomisk kriminalitet. Rådet mener at de aktuelle anklagene og

⁴⁰ CSCECs årsrapporter for tidsrommet 2019-2022.

mistankene framstår som såpass omfattende og systematiske at disse kvalifiserer for en nærmere gjennomgang av risikoen for at CSCEC vil bli involvert i grov korrupsjon.

Rådet viser til stortingsmeldingen om Statens pensjonsfond 2021 som fastslår at en i enkelte saker i større grad kan legge vekt på risikofaktorer på land- og sektornivå der tilgangen til informasjon er begrenset. Rådet vil peke på at informasjonstilgangen generelt er begrenset i disse landene, og særlig i Kina som CSCEC opererer utfra.

Rådet legger således vekt på vurderingene fra autoritative kilder av korrupsjonsrisiko i landene og bransjen som CSCEC opererer i. Rådet legger til grunn at CSCEC er et entreprenørselskap med virksomhet i over 70 land, mange av dem i Sørøst-Asia, Afrika og Midtøsten, og dessuten har mange BRI-prosjekter ettersom selskapet oppgir å være det ledende selskapet i initiativet. Etikkrådet legger vekt på at bygg- og anleggssektoren lenge har vært pekt ut som en av sektorene med høyest korrupsjonsrisiko i verden, for eksempel i OECDs undersøkelse fra 2014. Rådet legger videre vekt på at mange av landene der selskapet har virksomhet er rangert svært lavt på korrupsjonsindekser, og at korrupsjonsrisikoen i BRI er ansett som høy. Rådet viser også til at Transparency International i sin vurdering av Kinas håndhevelse av korrupsjon begått av egne borgere eller selskaper i utlandet, i 2022 rangerte landet i laveste kategori.

Det viktigste for rådets vurdering av framtidig risiko er likevel om selskapet gjennomfører tiltak som er egnet til å forhindre, avdekke og håndtere korrupsjon, og som kan tilsi at risikoen likevel er akseptabel. Rådet har kontaktet CSCEC med en rekke spørsmål, men selskapet har ikke besvart rådets henvendelser. Selskapet gir heller ingen informasjon om slike tiltak på sin hjemmeside eller i offentlige rapporter. Rådet viser til stortingsmeldingen om Statens pensjonsfond i 2008 som fastslår 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.»

På denne bakgrunn og på bakgrunn av de beskrevne forholdene, mener Etikkrådet at risikoen for grov korrupsjon i tilknytning til CSCECs virksomhet er uakseptabel og anbefaler at selskapet utelukkes fra fondet.

6 Tilråding

Etikkrådet anbefaler å utelukke China State Construction Engineering Corp Ltd fra Statens pensjonsfond utland på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapet bidrar til eller selv er ansvarlig for grov korrupsjon.

Svein Richard
Brandtzæg
Leder

Siv Helen Rygh
Torstensen

Cecilie
Hellestveit

Vigdis Vandvik

Egil Matsen

(Sign.)

(Sign.)

(Sign.)

(Sign.)

(Sign.)