

Til Norges Bank

13.11.2019

Tilrådning om å ta Petroleo Brasileiro SA av observasjonslisten

Sammendrag

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland tilrår å ta Petroleo Brasileiro SA (Petrobras) av fondets observasjonsliste hvor det har stått siden 2016. Etikkrådet anbefalte i 2015 å sette Petrobras til observasjon etter at det ble avdekket at toppledere i selskapet og dets viktigste leverandører over et tiår hadde organisert et system hvor bestikklser var en forutsetning for å vinne kontrakter med selskapet. Etterforskningen av noen av disse sakene pågår fortsatt.

Selv om det fremdeles knytter seg risiko til at den brasilianske staten som kontrollerende eier utpeker et flertall av styremedlemmene i Petrobras, mener rådet at risikoen for korrupsjon i selskapet er redusert. Denne vurderingen bygger blant annet på rettsforliket med amerikanske myndigheter som bekrefter at Petrobras har gjennomført omfattende utbedringstiltak siden etterforskningen startet i 2014, og på at selskapet har forpliktet seg til å rapportere på årlig basis frem til 2021 om den videre implementeringen av etterlevelsprogrammet og selskapets internkontrolltiltak. Videre vil rådet trekke frem at Petrobras også formelt har status som et offer i *Lava Jato*-etterforskningen av den føderale påtalemyndigheten og av brasiliansk høyesterett, og at selskapet som følge av dette bistår påtalemyndigheten i mange pågående rettsprosesser.

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	3
2 Kilder	3
3 Rapport for 2019	3
3.1 Sentrale hendelser siden den forrige årlige rapporten ble avgitt i 2018	3
3.2 Selskapets anti-korrupsjonsarbeid siden 2018	4
4 Etikkrådets vurdering	6
5 Tilrådning	7

1 Innledning

I samsvar med Etikkrådets tilrådning av 21. desember 2015 besluttet Norges Bank 27. januar 2016 å sette Petroleo Brasileiro SA (Petrobras)¹ til observasjon på grunn av risikoen for grov korrupsjon og ba samtidig Etikkrådet om å følge utviklingen i saken. Etter dette har rådet fulgt med på hvordan Petrobras har arbeidet med og utviklet sitt system 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.

Som ledd i dette arbeidet har Etikkrådet avgitt observasjonsbrev til Norges Bank i 2017 og 2018. Nedenfor oppsummeres rådets kontakt med selskapet gjennom observasjonsperioden, sentrale hendelser siden 2018 med relevans for vurderingen for 2019, og den siste utviklingen i Petrobras' antikorrupsjonsarbeid.

2 Kilder

I 2017 ble det avholdt møter mellom representanter fra Petrobras og Etikkrådet. Utover disse møtene har det også vært skriftlig kommunikasjon mellom rådet og selskapet på årlig basis. I tillegg har rådet gjennom offentlig informasjon fra den brasilianske påtalemyndigheten fulgt med på utviklingen av de ulike korrupsjonssakene som Petrobras har vært, og til dels fortsatt er, involvert i. I denne tilråningen har Etikkrådet også lagt vekt på informasjon fra påtalemyndigheten i USA.

Petrobras har også fått tilsendt utkast til tilrådning, men hadde ingen merknader til denne.

3 Rapport for 2019

3.1 Sentrale hendelser siden den forrige årlige rapporten ble avgitt i 2018

Etterforskningen av korrupsjonssakene knyttet til Petrobras har fortsatt også i 2019. Siden selskapet inngikk et rettslig forlik med amerikanske myndigheter i slutten av september 2018, har brasilianske myndigheter lansert seks nye faser av *Lava Jato*-etterforskningen (56-61), hvorav fire av disse berører Petrobras.²

56. fase (*Operação Sem Fundos*): Denne fasen ble innledet i slutten av november 2018 og knytter seg til kartellsamarbeid, budrigging, bestikkelser og overfakturering i forbindelse med byggingen av Petrobras' nye hovedkvarter i Salvador, Bahia. Kontrakten ble inngått i september 2011. I siste halvdel av desember 2018 tok den brasilianske påtalemyndigheten ut tiltale mot 42 personer, inklusive en tidligere direktør og fire andre tidligere ansatte i Petrobras.³

¹ Issuer ID: 136114

² Brev fra Petrobras til Etikkrådet, 26. juli 2019.

³ Agência PF, 23. november 2018: *PF deflagra a 56ª fase da Operação Lava Jato*, <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/11/pf-deflagra-a-56a-fase-da-operacao-lava-jato>; Brev fra Petrobras av 26. juli 2019.

57. fase (*Operação Sem Limites*): Denne fasen ble innledet i begynnelsen av desember 2018 og dreier seg om bestikklser i forbindelse med handel med forskjellige oljeprodukter fra Petrobras i tidsrommet 2009-2014. Senere samme måned, ved to forskjellige anledninger, tok den brasilianske påtalemyndigheten ut tiltale mot til sammen 16 personer, hvorav flere tidligere ansatte i Petrobras for korrupsjon og hvitvasking i forbindelse med oljehandel med henholdsvis Trafigura og Vitol.⁴

59. fase (*Operação Quinto Ano*): Denne fasen ble innledet i slutten av januar 2019 og knytter seg til Transpetro, Petrobras' datterselskap for oljetransport, og dreier seg om bestikklser for å vinne til sammen 36 kontrakter hos selskapet til en verdi av totalt BRL 682 mill. i tidsrommet 2008-2014. Den brasilianske påtalemyndigheten tok ut tiltale mot 5 personer i forbindelse med saken i begynnelsen av mars 2019, inklusive tidligere CEO i Transpetro.⁵

60. fase (*Operação Ad Infinitum*): Denne fasen ble innledet i siste halvdel av februar 2019 og knytter seg til systemet som selskapet Odebrecht etablerte mellom 2010 og 2011 for å hvitvaske penger som ble brukt til å bestikke politikere og ansatte i blant annet Petrobras. Ifølge Petrobras er ingen av selskapets tidligere ansatte tiltalt i denne saken.⁶

3.2 Selskapets anti-korrupsjonsarbeid siden 2018

Eierstyring og selskapsledelse (corporate governance):

Det har vært flere endringer i styret og konsernledelsen i Petrobras siden forrige observasjonsrapport ble utarbeidet. Selskapet fikk både ny styreleder og CEO i første halvdel av januar 2019 – begge oppnevnt av kontrollerende eier i Petrobras, altså den brasilianske staten.⁷ I begynnelsen av januar 2019 ble også fire av de øvrige medlemmene av konsernledelsen byttet ut av selskapets CEO. Dette dreier seg om *Chief Refining and Natural Gas Executive Officer*, *Chief Technology and Production Development Executive Officer*, *Chief Strategy, Organization and Management System Officer* og *Chief Exploration and Production Executive Officer*.⁸

I selskapets egen rapportering påpekes det som en risiko at den brasilianske regjeringen, gjennom sin kontroll av flertallet av styremedlemmene også kan velge konsernledelsen, som

⁴ Procuradoria da República no Paraná, 5. desember 2018: *Lava Jato: 57ª fase investiga corrupção de gigantes do mercado internacional do petróleo*, <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/lava-jato-57a-fase-investiga-corrupcao-de-gigantes-do-mercado-internacional-do-petroleo>; Brev fra Petrobras av 26. juli 2019.

⁵ Agência PF, 31. januar 2019: *PF deflagra 59ª fase da Lava Jato para desarticular esquema de propinas*, <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2019/01/pf-deflagra-59a-fase-da-lava-jato-para-desarticular-esquema-de-propinas>; Brev fra Petrobras av 26. juli 2019.

⁶ Agência PF, 19. februar 2019: *PF deflagra 60ª Fase da Operação Lava Jato Operação – “Ad Infinitum”*, <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2019/02/pf-deflagra-60a-fase-da-operacao-lava-jato-operacao-2013-201cad-infinitum201d>; Brev fra Petrobras av 26. juli 2019.

⁷ Petrobras, 13. desember 2018: *Appointment of the new CEO*, <https://www.investidorpetrobras.com.br/enu/249/FatoRelevanteAprovacaoNovoPresidente131218Ingles.pdf>; Petrobras, 21. desember 2018: *Election of Petrobras' new CEO and changes in the Administration*, <https://www.investidorpetrobras.com.br/enu/229/FatoRelevanteNovopresidentemudancaadmIngles.pdf>; Petrobras 14. januar 2019: *Changes in Petrobras' Board of Directors*, <https://www.investidorpetrobras.com.br/enu/161/ComunicadoMudanasnoCAIngles.pdf>.

⁸ Petrobras 4. januar 2019: *Changes in the Executive Board*, <https://www.investidorpetrobras.com.br/enu/186/ComunicadoMudancasnaDiretoriaExecutivaIngles.pdf>; Petrobras, 7. januar 2019: *Change in Exploration and Production Executive Office*, <https://www.investidorpetrobras.com.br/enu/182/ComunicadoNovasMudancasDiretoriaIngles.pdf>;

igjen er ansvarlig for selskapets daglige drift. Ikke minst er denne problemstillingen aktuell etter president- og parlamentsvalg i Brasil, som skjer hvert fjerde år.⁹ Ovennevnte viser at det er akkurat en slik utskiftning som har skjedd etter det siste valget. Ettersom politikeres direkte innflytelse over oppnevning av toppledere i statseide selskaper har vært et sentralt element i flere av de store korrupsjonsskandalene som har rammet Brasil de senere år, har Etikkrådet stilt Petrobras flere spørsmål knyttet til disse utnevnelsene.

I henhold til artikkel 17 i den brasilianske statsforetaksloven (*Lei N° 13.303, de 30 de Junho de 2016*) må styremedlemmer og ansatte i toppledelsen i heleide og deleide statlige selskaper ha en akademisk bakgrunn og bransjeerfaring som er relevant for de områdene de skal jobbe med i selskapene. På bakgrunn av at den nyoppnevnte styrelederen i Petrobras har all sin utdanning og yrkeserfaring som marineoffiser, har Etikkrådet stilt spørsmål til selskapet om hvordan denne utnevnelsen kan være i overensstemmelse med nevnte bestemmelse. I sitt svarbrev har imidlertid Petrobras ikke gitt noen nærmere begrunnelse, kun fastholdt at denne utdannings- og yrkesbakgrunnen gjør vedkommende kvalifisert som styreleder i selskapet i samsvar med artikkel 17.¹⁰

Etikkrådet har også stilt spørsmål om hvorfor det var nødvendig å skifte ut CEO etter kun syv måneder, samt fire andre i toppledelsen når ingen av dem hadde sittet ut sine åremål. Petrobras har heller ikke her gitt noen nærmere begrunnelse for dette, men har vist til at alle utnevnelsene har gått gjennom selskapets prosedyrer for bakgrunnssjekk og blitt behandlet i den ansvarlige komiteen (*Appointment, Remuneration and Succession Committee*). Dette gjelder også for oppnevningen av den nye styrelederen.¹¹

Etterlevelse (compliance):

Den interne granskningen av korrupsjonsanklagene mot Petrobras hadde totalt resultert i 82 anbefalinger da den ble avsluttet i slutten av oktober 2018. Ifølge Petrobras er status per juli 2019 at 72 av anbefalingene er fullstendig implementert, to har blitt kansellert og åtte er i ferd med å bli implementert. Etikkrådet har bedt om å få tilgang til listen over anbefalingene, men Petrobras opplyser at disse ikke er tilgjengelige for tredjeparter ettersom dette er informasjon som er beskyttet under taushets- og fortrolighetsbestemmelsene som gjelder for korrespondansen mellom Petrobras og selskapets advokater. I tillegg er dette informasjon som det kan være aktuelt å beskytte av hensyn til fremtidige rettsprosesser.¹²

Petrobras viser samtidig til at amerikanske myndigheter i rettsforliket fra september 2018 bekrefter at selskapet hadde gjennomført omfattende utbedringstiltak siden etterforskningen startet i 2014.¹³ Dette inkluderer blant annet følgende:

- Samtlige av de som befant seg i styret eller toppledelsen i Petrobras da korrupsjonen knyttet til selskapet først ble avdekket, har i ettertid blitt skiftet ut;
- Etterlevelsesfunksjonen i selskapet har blitt styrket gjennom opprettelse av en egen avdeling (*Governance and Compliance*) og sikret større grad av uavhengighet ved at avdelingslederen (*Chief Governance and Compliance Executive Officer*) kun kan avsettes hvis én av minoritetsaksjonærenes styrerepresentanter gir sitt samtykke;

⁹ Petrobras, Form 20-F 2018, 29. mars 2019, s. 22, https://www.investidorpetrobras.com.br/enu/892/Form-20F-2018-Ingles_2.pdf.

¹⁰ Brev fra Petrobras av 26. juli 2019.

¹¹ Brev fra Petrobras av 26. juli 2019.

¹² Brev fra Petrobras av 26. juli 2019.

¹³ Brev fra Petrobras av 26. juli 2019; U.S. Department of Justice, Criminal Division, 26. september 2018: *Re: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras*, s. 2, <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1096706/download>

- Nye investeringsprosedyrer som blant annet innebærer flere beslutningstakere og deltakelse av representanter for etterlevelseshavdelingen i investeringskomiteer;
- Styrking av selskapets systemer og retningslinjer for håndtering av varsler og gjennomføring av granskninger;
- Innføring av tiltak for å forhindre utilbørlig politisk påvirkning av selskapets virksomhet, herunder nye prosedyrer for ansettelse og forfremmelser;
- Styrking av antikorrupsjonsopplæringen i selskapet gjennom obligatorisk opplæring i etterlevelse for alle ansatte, spesialisert opplæring for ansatte med ansvar for anskaffelser, og egen opplæring i antikorrupsjon for styret og konsernledelsen;
- Etablering av en egen komité for gjennomføring av disiplinære tiltak og administrative sanksjoner overfor ansatte som bryter reglene;
- Styrking av internkontrollen knyttet til anskaffelser, herunder gjennomføring av bakgrunnsundersøkelser av potensielle leverandører.

I henhold til rettsforliket har Petrobras også forpliktet seg til å rapportere på årlig basis til amerikanske myndigheter frem til 2021 om den videre implementeringen av etterlevelseshavdelingen og selskapets internkontrolltiltak slik disse er beskrevet i forliket.¹⁴

Når det gjelder de seneste etterforskningene og rettsprosessene knyttet til *Lava Jato*-etterforskningen, opplyser Petrobras at det her samarbeider med den brasilianske påtalemyndigheten knyttet til fase 56 og 57 (hhv. *Operação Sem Fundos* og *Operação Sem Limites*), mens Transpetro har tilbudt sin bistand til påtalemyndigheten knyttet til fase 59 (*Operação Quinto Ano*). I tilknytning til fase 57 har Petrobras i tillegg også gjennomført flere tiltak internt for å følge opp de aktuelle korrupsjonsanklagene. Dette inkluderer blant annet iverksettelse av administrative sanksjoner umiddelbart etter at etterforskningen ble offentliggjort mot de ansatte i selskapet som hadde vært involvert i korrupsjonshandlingene, frysing av handelsavtaler med selskapene som hadde vært involvert, og opprettelse av et eget revisjons- og granskningsteam for å finne årsakene til uregelmessighetene med sikte på å iverksette korrigerende tiltak.¹⁵

Siden april 2017 har den føderale påtalemyndigheten og brasiliansk høyesterett gitt Petrobras formell status som et offer i *Lava Jato*-etterforskningen. Som et resultat av dette hadde Petrobras per juni 2019 bistått den brasilianske påtalemyndigheten i til sammen 57 straffeprosesser.¹⁶

4 Etikkrådets vurdering

I observasjonsrapportene for 2017 og 2018 konkluderte Etikkrådet begge ganger at Petrobras hadde godtgjort at selskapet videreførte og videreutviklet antikorrupsjonsarbeidet som det påbegynte i 2015. Dette inntrykket har også blitt bekreftet i 2019.

Rådet har også merket seg at amerikanske myndigheter gjennom rettsforliket fra september 2018 bekreftet at Petrobras har gjennomført omfattende utbedringstiltak siden etterforskningen startet i 2014, og at selskapet har forpliktet seg til å rapportere på årlig basis frem til 2021 om den videre implementeringen av etterlevelseshavdelingen og selskapets internkontrolltiltak. Videre vil rådet trekke frem at den føderale påtalemyndigheten og brasiliansk høyesterett har gitt Petrobras formell status som et offer i *Lava Jato*-

¹⁴ U.S. Department of Justice, Criminal Division, 26. september 2018, C-1.

¹⁵ Brev fra Petrobras av 26. juli 2019.

¹⁶ Petrobras, Form 20-F 2018, 29. mars 2019, F-19.

etterforskningen, og at selskapet som følge av dette bistår påtalemyndigheten i mange pågående rettsprosesser. Rådet har også notert seg at selskapet reagerte resolutt da 57. fase av *Lava Jato* ble lansert.

Samtidig vil rådet nok en gang peke på den risiko som knytter seg til at den brasilianske staten som kontrollerende eier fremdeles utpeker et flertall av styremedlemmene og derigjennom også konsernledelsen i selskapet. Politikeres direkte innflytelse over oppnevning av toppledere i statseide selskaper har vært et sentralt element i flere av de store korrupsjonsskandalene som har rammet Brasil de senere år. Etter det siste valget i Brasil har det skjedd større utskiftninger i styret og toppledelsen i Petrobras, og rådet mener selskapet ikke har gitt en god begrunnelse for disse utskiftningene utover å vise til at utnevnelserne har gått gjennom selskapets prosedyrer for bakgrunnsjekk og blitt behandlet i relevante fora. Slik rådet ser det, svekker dette mulighetene for å ha en mest mulig profesjonell eierstyring og selskapsledelse i Petrobras. Det bidrar heller ikke til å redusere den generelle korrupsjonsrisikoen i selskapet.

Disse risikoene er imidlertid de samme som mange andre statseide selskaper innenfor olje- og gassektoren står overfor. Tiltakene som Petrobras har iverksatt de seneste årene, viser etter rådets syn en betydelig evne og vilje hos selskapet til å forebygge, avdekke og håndtere korrupsjon. Gjennom samarbeidet med brasilianske og amerikanske påtalemyndigheter vil selskapets antikorrupsjonsarbeid også bli fulgt opp ganske tett de nærmeste årene. Effekten av å fortsette observasjonen av selskapet vil dermed være begrenset.

Rådet mener derfor at selskapet kan tas av fondets observasjonsliste.

5 Tiltrådning

Etikkrådet anbefaler at *Petroleo Brasileiro SA* tas av observasjonslisten.

Johan H. Andresen
Leder

(Sign.)

Hans Chr. Bugge

(Sign.)

Cecilie Hellestveit

(Sign.)

Trude Myklebust

(Sign.)

Brit K. S. Rugland

(Sign.)