

Forum for utvikling og miljø sitt skriftlige innspill til Barne- og familiedepartementet i forbindelse med evalueringen av åpenhetsloven

Oslo, 16.12.2024

Til statsråd Kjersti Toppe, barne- og familiedepartementet

Forum for utvikling og miljø (ForUM), et nettverk av over 60 norske sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider med utvikling, fred, menneskerettigheter, klima og miljø, takker for muligheten til å delta på innspillsmøte i forbindelse med evaluering av åpenhetsloven, samt muligheten til å sende departementet vårt skriftlige innspill i etterkant av møtet. Formatet på innspillet følger i stor grad formatet på de utsendte spørsmålene i forkant av møtet.

1) Generelle styrker og svakheter ved åpenhetsloven

Hva fungerer godt med dagens lov?

- Våre medlemmer rapporterer at åpenhetsloven ofte har vist seg å være et effektivt verktøy i dialog og kommunikasjon med selskaper i saker som involverer menneskerettsbrudd, eller der risikoen for slike brudd er høy (se også avsnittet "Fungerer mindre godt"). Mange selskaper gir mer detaljerte og gjennomarbeidede svar på direkte henvendelser fordi de er klar over forventningene loven stiller til dem.
- Våre medlemmer rapporterer at noen selskaper, som tidligere ikke har risikokartlagt leverandørkjedene sine eller gjennomført aktsomhetsvurderinger, nå har begynt å gjøre dette.
- Gjennom selskapenes redegjørelser for aktsomhetsvurderinger ser vi en generell forbedring i omfang og kvalitet sammenlignet med tidligere. Mange rapporterer om sine risikoanalyser og peker på områder med særlig høy risiko for menneskerettsbrudd, mens et mindretall omtaler faktiske brudd. Det er imidlertid fortsatt svært få som viser til konkrete tiltak, og nesten ingen redegjør for hvordan de har sikret, eller bidratt til å sikre, gjenoppretting.
- Interessen for åpenhetsloven og dens forpliktelser og muligheter har økt betydelig i ulike miljøer både nasjonalt og internasjonalt siden loven trådte i kraft. Særlig i 2024 har vi sett økt engasjement fra sivilsamfunn, journalister, studenter og akademikere, interesseorganisasjoner, advokatbyråer, konsulentselskaper, menneskerettsorganisasjoner og fagforeninger i produsentland i Asia.

Hva fungerer mindre godt med dagens lov?

- Erfaringene med loven så langt viser at det er et stort behov for opplæring og veiledning. For at virksomhetene skal bli bedre i stand til å etterleve loven, og loven bidra til økt respekt for menneskerettighetene og anstendige arbeidsforhold, er det helt avgjørende at man klarer å levere på den store etterspørselen for opplæring og veiledning. **ForUM mener derfor det er viktig at de to aktørene som her spiller en nøkkelrolle, Forbrukertilsynet som skal overse at loven følges, og Kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv som har ekspertisen på OECDs retningslinjer og aktsomhetshjulet, tilføres økte ressurser.**
- Det er et svært stort behov for informasjon om og veiledning i loven, først og fremst for virksomhetene selv, men også for andre interessenter som sivilsamfunn, media med flere. I tillegg til den utmerkede jobben som Forbrukertilsynet og Kontaktpunktet gjør, er det behov

for mer. **ForUM mener det bør opprettes et ressurscenter. Ressurscenteret som tyske myndigheter har etablert for å informere om og veilede i den tyske aktsomhetsloven kan være en modell.**

- Våre medlemmer rapporterer at de i sitt researcharbeid og i kommunikasjon med selskaper møter selskaper som ikke ønsker å være åpne om hvilke leverandører (herunder fabrikker eller råvareprodusenter) som produserer deres (rå)varer. Flere av disse vil ikke engang bekrefte at et produksjonssted man med stor sannsynlighet kan knytte selskapet til, og hvor det er dokumentert menneskerettighetsbrudd, er en del av deres leverandørkjede. Uten en slik anerkjennelse fra selskapet er det svært utfordrende å få dem til å bidra til gjenoppbygging - og menneskerettighetsbruddet vil sannsynligvis fortsette. **ForUM mener det er helt essensielt at en revidert åpenhetslov omfatter pålegg om åpenhet om produksjonssted.**
- Det er en utfordring med fragmentert rapportering: mange virksomheter sprer sin rapportering knyttet til åpenhetsloven på nettsted, i rapporter (pdf'er) og annet. Dessuten er det til tider utfordrende å finne frem til redegjørelsen på nettsiden. For at det skal bli så enkelt som mulig å få tilgang til alle virksomheters redegjørelser på loven så ville det være svært nyttig at alle redegjørelsene samles på ett sted, slik at man ikke trenger å gå inn for å søke på de enkelte virksomheters hjemmesider. **ForUM mener det bør opprettes en informasjonsportal. Portalen kan blant annet organiseres alfabetisk, ut fra næringssektor, hvor i verden man operer m.m..**
- På grunn av et lavt presisjonsnivå i lovens ordlyd har det vært uklart hvem som omfattes av loven. Eksempelvis anså en aktør som Norfund seg ikke som omfattet av loven frem til i høst, på tross av [sin selskapsform](#) og sine bidrag med store investeringer i risikoutsatte prosjekter i svært risikoutsatte land. **ForUM mener det er behov for en tydeliggjøring i loven om hvem som har myndighet til å avgjøre om virksomheter omfattes av loven eller ikke.**
- Noen selskaper bruker loven som «tak» og viser liten eller ingen interesse til å strekke seg lengre for å sikre rettigheter enn det loven krever. Åpenhetsloven legger føringer for hva selskaper er forpliktet til, men større åpenhet om forholdene i leverandørkjeden er helt avgjørende for at loven skal fungere etter hensikten og være et verktøy for positiv endring. Selskapene står fritt til å være mer åpne enn det loven krever som minimum. Ingenting forhindrer dem fra å være med på å trekke hele sektorer og bransjer mot større åpenhet og bedre reguleringer som sikrer både arbeidere og miljø i leverandørkjeden. **ForUM mener at loven i fremtiden må bli anerkjent som et sett av absolutte minstekrav og at selskaper forventes å gjøre en innsats som går utover dette.**

Hva er de tre viktigste punktene å bevare ved loven?

- **ForUM mener det er avgjørende å bevare lovens intensjon og det som allerede ligger der. Loven gir mening når de ulike delene utfyller hverandre. Utviklingen må gå mot styrking, ikke reversering.** Vi ser gang på gang at retten til informasjon (§6) utfyller virksomhetens plikt til å årlig redegjøre (§5) for sine aktsomhetsvurderinger (§4). Denne "treenigheten" er svært viktig for at åpenhetsloven skal fungere etter hensikten. Blir én borte, svekkes de andre kraftig. En harmonisering med internasjonalt regelverk må ikke gå på bekostning av alle gode ting som ligger i loven i dag.

Hva er de tre viktigste punktene å endre ved loven?

- **Åpenhet om produksjonssteder:**

- For at informasjonen virksomhetene er pliktige å dele skal kunne gi et klarere bilde av forholdene knyttet til produksjon av varer og tjenester er det viktig at åpenhetsloven også omfatter en plikt til å informere om produksjonssted.
- Våre medlemmer rapporterer om manglende åpenhet fra selskaper rundt leverandører, fabrikker og råvareprodusenter, noe som svekker muligheten for å avdekke og rette opp menneskerettighetsbrudd. Dette understreker behovet for åpenhetslovens krav om åpenhet om produksjonssteder, da det sikrer sporbarhet, bedre aktsomhetsvurderinger og tillit til selskapenes informasjon, samtidig som det muliggjør rapportering av oversette brudd på menneskerettigheter. Manglende dokumentasjon fra selskaper gjør det ellers nær umulig å verifisere påstander om innsats og kontroll av arbeidsforhold.
- **Dokumentasjon av tiltak og effekt - ikke bare informasjon:**
 - En revidert lov bør styrkes slik at opplysningene som gis via informasjonsplikten (§6) må dokumenteres hvis etterspørre ønsker det. Mangel på dokumentasjon gjør at enhver som stiller spørsmål om selskapenes praksis og resultater og oppfølging av revisjoner av produksjonssteder er prisgitt selskapenes fremstilling – verifisering av deres opplysninger blir bortimot umulig.
- **Plikten til gjenoppretting bør tydeliggjøres**
 - Ifølge loven skal gjenoppretting skje der det er nødvendig. Dette er et svært lavt presisjonsnivå og det bør fremgå langt mer presist i loven når gjenoppretting skal skje.
- **ForUM mener loven bør omfatte miljødimensjonen.**
 - Se vår utdyping med hensyn til dette under avsnitt 4.

2) Erfaringer med aktsomhetsvurderinger

Hvilke utfordringer opplever virksomhetene med å gjennomføre aktsomhetsvurderinger i leverandørkjeden?

- Våre medlemmer rapporterer at de har inntrykk av at mange selskaper, særlig de større, anser gjennomføring av aktsomhetsvurderinger som håndterbart. Flere har allerede etablert, eller har nå implementert, systemer for å utføre og rapportere slike vurderinger. Samtidig ser vi at mange selskaper har betydelig forbedringspotensial når det gjelder å håndtere menneskerettighetsbrudd, enten ved å begrense skadene eller ved gjenoppretting. Noen eksempler på utfordringer vi hører/har fått innsikt i:
 - Hvilke områder skal vi aktsomhetsvurdere – hva skal bestemme hvor fokus skal ligge?
 - Kan vi stole på opplysninger som kommer fra leverandører og audit-selskaper?
 - Hvem kan/skal gjennomføre en uavhengig gransking av angivelige menneskerettighetsbrudd?
 - Forventer omgivelsene at vi går ut med alle opplysninger vi har fått – og hva vil reaksjonen bli?
 - Har vi den riktige kompetansen for å gjennomføre aktsomhetsvurderinger?

- Hvilke nasjonale/lokale fagforeninger og frivillige organisasjoner kan bidra med troverdige opplysninger?
- Hvor går grensen for vårt ansvar? Når må vi sikre eller bidra til gjenoppretting?
- Hvordan skal man kunne sikre at en merpris for varen faktisk omsettes til høyere lønninger for arbeidere?

Har åpenhetslovens krav om aktsomhetsvurderinger bidratt til at selskapene jobber annerledes/mer med dette feltet?

- Våre medlemmer rapporterer at dette er tilfelle. De selskapene som allerede jobbet systematisk med aktsomhetsvurderinger har ikke vært nødt til å endre sin praksis så mye, selv om det generelt er stort forbedringspotensial. Forskjellen ligger antakelig i at frivillighet nå er omsatt i plikt, herunder informasjonsplikten. Det betyr dermed at det for disse bedriftene ikke har krevd mye ekstra ressurser. De andre selskapene har gjort det de måtte gjøre - å igangsette eller trappe opp sin innsats for å ivareta menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i egen virksomhet og leverandørkjeder. Det er nettopp disse som loven først og fremst er ment til å påvirke i riktig retning.

Hvilke opplysninger trenger virksomhetene fra sine underleverandører for å gjøre gode aktsomhetsvurderinger?

- Virksomheter må ikke bare be om informasjon, men må danne seg et bilde av arbeidsforholdene basert på omfattende undersøkelser. Det innebærer blant annet kontakt med nasjonal fagbevegelse og eventuell(e) fagforening(er) på produksjonsstedet.
- Gode aktsomhetsvurderinger betyr for eksempel å kartlegge lønnsnivå for å kunne vurdere hvor mye man bør betale for varene for å kunne sikre et levelønnsnivå for arbeiderne og undersøke hvilke mekanismer som må brukes for at merprisen skal omsettes til levelønn.
- Gode aktsomhetsvurderinger inkluderer et kjønnsperspektiv da kjønn og risiko henger sammen. Det er ofte både underrepresentasjon av kvinner i ledelse og fagforeninger, og kvinner har systematisk dårligere lønnsvilkår enn menn. Inkludering av kjønnsperspektivet må derfor gjelde i alle vurderinger.

Hvilke tiltak iverksetter virksomhetene der risiko avdekkes?

- Virksomhetene bør sette i verk alle nødvendige tiltak som avbøter risiko. Her er det viktig å lene seg på lovens intensjon. Det er lov, og sannsynligvis lurt, å gå lenger enn det loven krever. Forutsetningen da er å kjenne leverandørene godt. Det viktigste er å *forebygge*, dvs. sette i verk tiltak før brudd på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold skjer. Oppstår det likevel brudd, må skaden *begrenses* (det kan f.eks. gjøres ved at man bruker beskyttelsesutstyr eller kursing mot seksuell trakassering). Det å *stanse* og *gjenopprette* brudd er avgjørende. Avslutning av forretningsforhold betyr ikke at selskapet slipper å gjenopprette et brudd som har oppstått.

3) Erfaringer med informasjonskrav og redegjørelsene

Hvordan opplever virksomhetene og sivilsamfunnet håndteringen av informasjonskrav?

- ForUM sine medlemmer rapporterer at nesten alle selskaper svarer på henvendelser, men at ikke alle svarer godt nok på spørsmålene som stilles. Enkelte av våre medlemmers erfaring med selskapers håndtering av informasjonskrav spenner fra det å ikke svare til å gi nokså fylldige svar. Det at det ikke er åpenhet om produksjonssteder gjør at det er vanskelig å ettergå informasjonen.

Hvordan opplever virksomhetene og sivilsamfunnet plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger?

- ForUM mener plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger er avgjørende både for selskapenes oversikt over egen risiko og for sivilsamfunnets mulighet til innsikt som legger press på fremming av menneskerettigheter. Likevel mener vi å se følgende utfordringer i redegjørelsene:
 - Fragmentert rapportering (spredt ulike steder) og teknisk språk gjør det utfordrende for “enhver” å forstå virksomhetens rapportering.
 - Vi mener å se at virksomhetene i for stor grad skyver risiko og ansvar over på leverandører.
 - Selskapene rapporterer mye på det som handler om rutiner og risiko, men lite på forhøyet risiko i eksempelvis konfliktområder. Det er også lite rapportering knyttet til negative funn og på det som omhandler iverksatte tiltak, resultater av dette og gjenoppretting i tilfellene der virksomhetene har bidratt til negativ påvirkning.
 - Det rapporteres også lite på såkalte enabling rights (f.eks. retten til å organisere seg) og på rettighetshavernes behov og løsninger på problemer.

4) Eventuell utvidelse av loven til å gjelde virksomheters miljøpåvirkning

Bør plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger knyttet til miljø gjelde for alle virksomheter etter åpenhetsloven, eller kun virksomheter som også vil omfattes av aktsomhetsdirektivet (de aller største virksomhetene)?

- Menneskerettigheter og miljøvern er uløselig knyttet sammen. Dette ser vi tydelig i hvordan miljødelegger direkte krenker menneskers grunnleggende rettigheter. Når selskaper eksempelvis ødelegger regnskog eller forurenser økosystemer, fratrar de samtidig lokalbefolkningen tilgang til rent vann, mat og tradisjonelle levebrød. Særlig urfolk og miljøforkjempere, som kjemper for å bevare naturen for kommende generasjoner, er utsatt. Å vurdere selskapers miljøpåvirkning er ikke bare et spørsmål om naturvern – det handler om å beskytte grunnleggende menneskerettigheter.
- **ForUM mener loven bør omfatte miljødimensjonen.** Allerede da loven ble vedtatt i 2021 ble det signalisert fra politisk ledelse at miljødimensjonen skulle inkluderes i loven og at det ble iverksatt et arbeid for å muliggjøre det. Miljødimensjonen utgjør en viktig del av EUs CSDDD, og en naturlig tilpasning til dette vil være at miljødimensjonen inkluderes i åpenhetsloven. Å opprettholde et kunstig skille mellom menneskerettigheter og miljø i norsk lovgivning vil skape unødvendige utfordringer for norske selskaper som opererer i Europa. Mange norske virksomheter vil uansett måtte følge EUs krav til aktsomhetsvurderinger og rapportering på miljøområdet.
- **ForUM mener plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger knyttet til miljø bør gjelde for alle virksomheter etter åpenhetsloven.** Vi mener det å stille ulike krav til ulike selskaper vil lage

et A- og B-lag og det vil ikke skape koherens. Vi er midt i en natur- og klimakrise og selskapene må kunne forventes å gjøre det de kan for å demme opp for, og gjenopprette skade på mennesker, miljø og klima.

- **For å sikre en effektiv utvidelse av åpenhetsloven, mener ForUM at lovens formålsparagraf bør utvides til å omfatte både menneskerettigheter og miljø. Dette innebærer at virksomheter må vurdere:**
 - Sin påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter, inkludert urfolks rettigheter
 - Sitt bidrag til klimaendringer og tap av naturmangfold
 - Sin rolle i avskoging og degradering av økosystemer
 - Sin forurensning og bruk av miljøgifter
 - Sin bruk av naturressurser og hvordan dette påvirker lokalsamfunns tilgang til ressursene
- **ForUM mener at miljørisiko må integreres fullstendig i aktsomhetsvurderingene, på linje med UNGP og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Dette betyr at virksomheter må:**
 - Kartlegge miljøpåvirkning gjennom hele verdikjeden
 - Identifisere risiko for alvorlig miljøskade
 - Iverksette forebyggende tiltak
 - Følge opp og dokumentere resultater
 - Sørge for åpenhet om prosess og funn
- Evalueringen av Åpenhetsloven bør vurdere grundig hvordan tilsynsarbeidet kan styrkes når virkeområdet utvides. Dersom lovens virkeområde utvides til å omfatte miljøstandarder, vil det være naturlig å vurdere om Miljødirektoratet bør ha en rolle i tilsynsarbeidet, gitt deres spesialkompetanse på miljøområdet. For å sikre effektivt tilsyn vil det være behov for:
 - Tilstrekkelig fagkompetanse på både menneskerettigheter og miljø
 - Klare retningslinjer for hvordan miljøhensyn skal integreres i tilsynsarbeidet
 - Omfattende veiledning til virksomhetene om hvordan de skal gjennomføre utvidede aktsomhetsvurderinger
- **I tråd med UNGP og OECDs retningslinjer bør loven tydeliggjøre virksomhetenes ansvar for å forebygge skade og bidra til gjenoppretting der dette er mulig.** For miljøskade er situasjonen kompleks. Noen økosystemer, som intakt regnskog, kan i praksis ikke gjenopprettes når de først er ødelagt. En nyplantet skog kan aldri erstatte en eldgammel regnskog med sitt mangfold av arter og økosystemtjenester som har utviklet seg over hundrevis av år. Derfor må loven legge særlig vekt på forebygging av skade på slike uerstatterlige naturverdier. Dette betyr at:
 - Aktsomhetsvurderinger må identifisere områder med unike og uerstatterlige naturverdier.
 - Det må stilles strengere krav til forebyggende tiltak i slike områder.

- Virksomheter må forstå at enkelte typer miljøskade ikke kan "kompenseres" gjennom senere tiltak.
- Gjenoppretting eller kompensasjon kan ikke brukes som unnskyldning for å ødelegge intakte økosystemer.

Gjør virksomhetene allerede aktsomhetsvurderinger for miljø?

- ForUM sine medlemmer rapporterer at mange gjør det, særlig store selskaper. Gitt alle forventninger og føringer som kommer fra norske myndigheter og EU på miljø og klima-området er det naturlig at man tar denne typen krav inn i åpenhetsloven.

5) Forholdet mellom åpenhetsloven og øvrige rapporteringskrav

Hvordan kan vi sikre effektive rapporteringskrav?

- Det er fint med samkjøring/harmonisering, men det er viktig at harmoniseringen ikke svekker eksisterende regelverk i Norge. I implementeringen til norsk lov bør departementene se redegjøringskravet i sammenheng med rapporteringskravet under CSRD og passe på at det henger sammen slik at man ikke må dobbelrapportere.
- Selskaper bør minst rapportere på det vesentlige, f.eks. ILOs kjernekonvensjoner og anstendige arbeidsforhold.
- Nedstrømsaktiviteter bør også inkluderes i åpenhetsloven, inspirert av CSDDD og (særlig) CSRD. Hvordan aktører anvender ens produkter og tjenester kan få store negative menneskerettslige og miljømessige konsekvenser.
- Sanksjonsregimet i åpenhetsloven må styrkes for at den i høyest mulig grad skal forebygge menneskerettighetsbrudd. EUs CSDDD pålegger selskaper sivilrettslig ansvar for virksomheter som bryter med loven. ForUM mener at det samme bør integreres i åpenhetsloven, at det omfatter alle virksomhetene som loven nå regulerer og at forholdsmessighetsprinsippet blir førende for eventuell straffeutmåling.

ForUM takker for en god prosess og ser frem til videre dialog om dette viktige arbeidet.

Med vennlig hilsen

Kathrine Sund-Henriksen
Generalsekretær i Forum for utvikling og miljø

