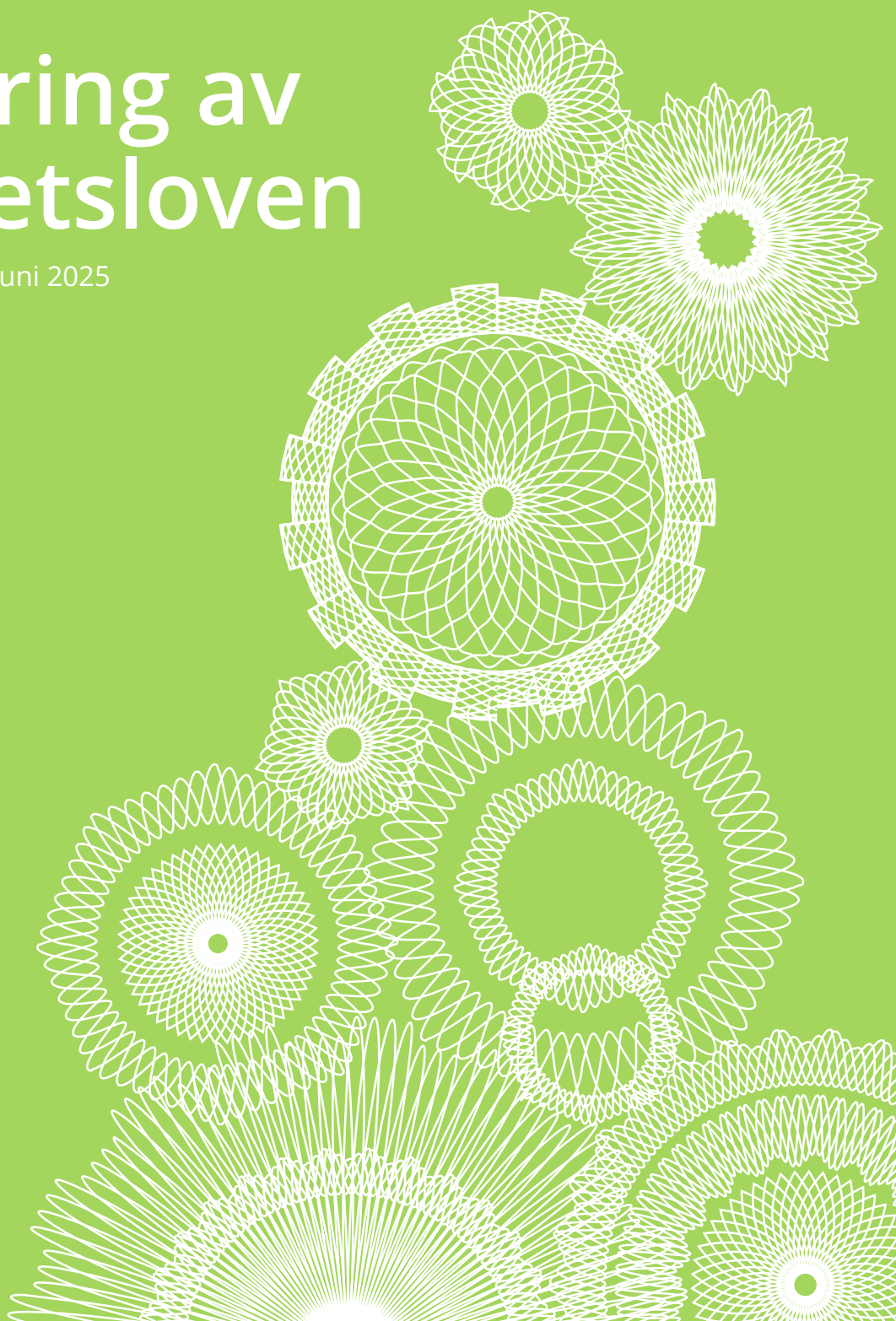
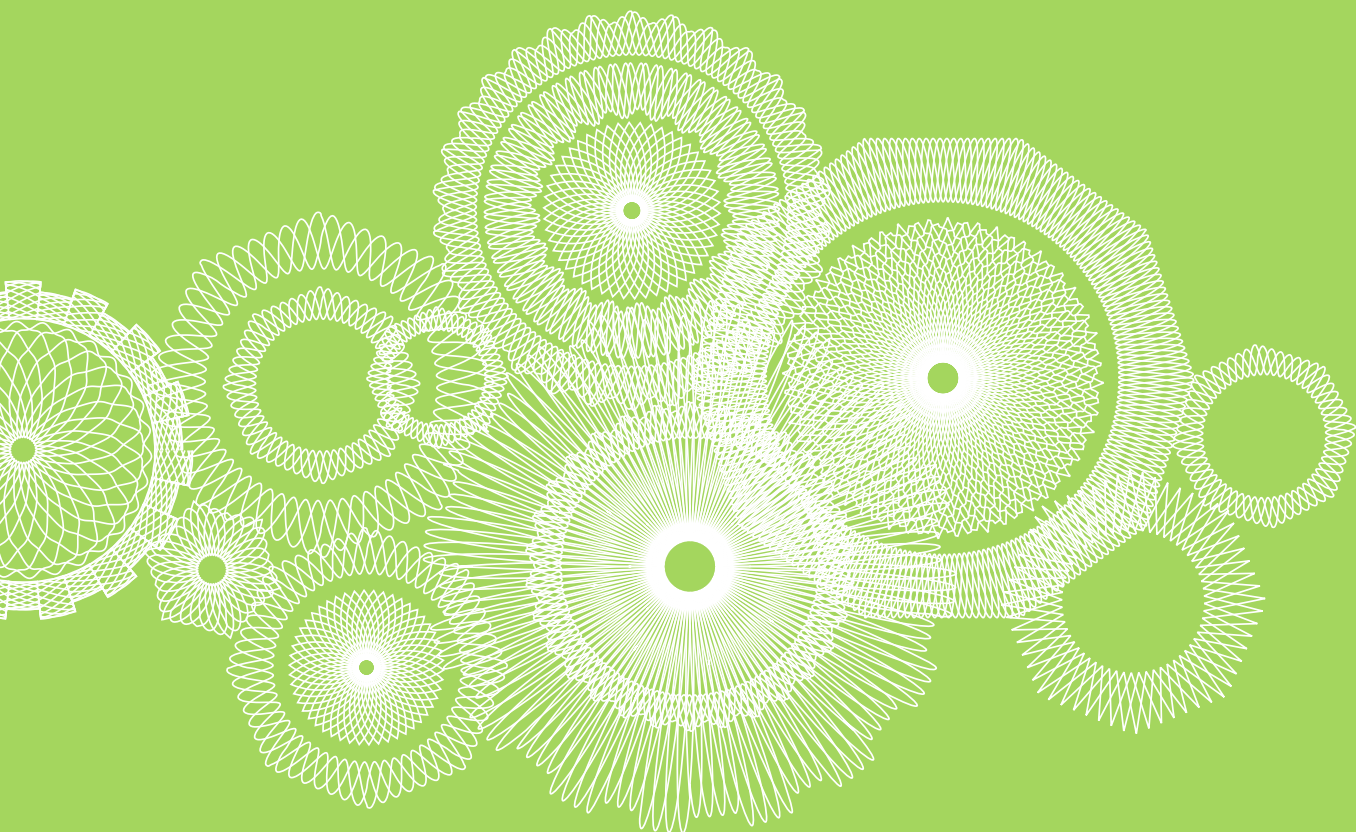


Evaluering av åpenhetsloven

Evalueringsrapport 26. juni 2025

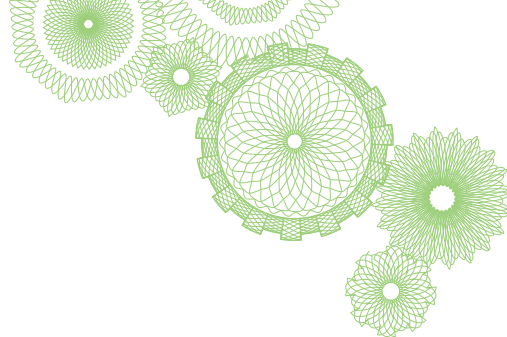




Innhold

1	Innledning	5
1.1	Dagens åpenhetslov	5
1.2	Bakgrunnen for evalueringen	6
1.2.1	Åpenhetsloven var en ny type lov	6
1.2.2	EUs aktsomhetsdirektiv	6
1.3	Generelt om gjennomføringen av evalueringen og avgrensninger	7
2	Kunnskapsgrunnlaget for evalueringen av åpenhetsloven	8
2.1	KPMGs utredningsoppdrag om åpenhetsloven og næringslivet	8
2.1.1	Nærmere om oppdraget	8
2.1.2	Metode	9
2.1.3	Hovedfunn	9
2.2	SIFOs utredningsoppdrag om åpenhetsloven og forbrukerne	11
2.2.1	Nærmere om oppdraget	11
2.2.2	Metode	11
2.2.3	Hovedfunn	12
2.3	Innspill til evalueringen	13
3	Virksomhetenes erfaringer med åpenhetsloven	16
3.1	Innledning	16
3.2	Næringslivets menneskerettighetsansvar har fått et betydelig og systematisk løft	16
3.3	Åpenhetsloven har bidratt til flere konkrete forbedringer for arbeidstakere og sårbare grupper	18
3.4	Åpenhetslovens plikter oppleves i stor grad som klare og gjennomførbare	19
3.5	Behov for presiseringer og mer veiledning	20
3.6	Utfordringer med økt arbeidsbelastning og skjemavelde	21
3.7	Dårlig uttelling i offentlige anskaffelser	23
3.8	Forholdet til andre rapporteringskrav og EU-lovgivning	23
3.9	Åpenhetslovens effekt på norske virksomheters konkurranseevne	25
3.10	Forbrukertilsynet som veilednings- og tilsynsorgan	26
4	Rettighetshavernes erfaringer med åpenhetsloven	27
5	Økonomiske og administrative konsekvenser av åpenhetsloven	30
5.1	Estimerte kostnader før lovens ikrafttredelse	30
5.2	Rapporterte kostnader etter lovens ikrafttredelse	31

6	Innspill til enkelte sentrale problemstillinger	33
6.1	Innledning	33
6.2	Åpenhetsloven og terskelverdier	33
6.2.1	Om dagens terskelverdier	33
6.2.2	Funnene i utredningsrapportene og øvrige innspill	34
6.2.3	Veien videre	36
6.3	Åpenhetsloven og miljø	36
6.3.1	Om miljø i dagens åpenhetslov og OECDs retningslinjer	36
6.3.2	Funnene i utredningsrapportene og øvrige innspill	36
6.3.3	Veien videre	38
6.4	Offentliggjøring av informasjon om produksjonssted	38
6.4.1	Om dagens regulering	38
6.4.2	Funnene i utredningsrapportene og øvrige innspill	39
6.4.3	Veien videre	40
7	Avslutning	41
	Vedlegg: SIFO og KPMGs utredningsrapporter	42



1

Innledning

1.1 Dagens åpenhetslov

Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven) trådte i kraft 1. juli 2022.

Åpenhetsloven skal fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. I tillegg skal loven sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser på disse områdene.

Åpenhetsloven er en del av en internasjonal utvikling av regelverk rundt temaet ansvarlig næringsliv, og bygger på OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv (OECDs retningslinjer) og FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP). *OECDs retningslinjer* er internasjonalt anerkjente ikke-rettslige anbefalinger om ansvarlig næringsvirksomhet innen menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, miljø, antikorrupsjon og åpenhet. Et sentralt element i OECDs retningslinjer er at selskapene skal gjøre aktsomhetsvurderinger for å unngå og håndtere negativ påvirkning på mennesker, samfunn og miljø. *UNGP* gir anbefalinger både til stater og næringslivsaktører om hvordan de skal beskytte og respektere menneskerettigheter.

Åpenhetsloven gjelder for større norske virksomheter, uavhengig av om de tilbyr varer og tjenester i Norge eller utenfor Norge. Loven gjelder også for større utenlandske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, og som er skattepliktige til Norge etter norsk lovgivning. Ved vedtakelsen av åpenhetsloven ble det anslått at loven ville omfatte om lag 9 000 virksomheter.

Åpenhetsloven pålegger virksomheter å utføre aktsomhetsvurderinger i tråd med OECDs retningslinjer. Aktsomhetsvurderingene skal gjennomføres regelmessig og virksomhetene har en plikt til å offentlig redegjøre for sine aktsomhetsvurderinger. Redegjørelsen skal gjøres lett tilgjengelig på virksomhetens nettside og oppdateres innen 30. juni hvert år, og ellers ved vesentlige endringer.

Åpenhetsloven pålegger også virksomheter ved skriftlige forespørsler å gi informasjon om virksomhetens aktsomhetsvurderinger. Et informasjonskrav kan både omfatte generell informasjon og informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste som virksomheten tilbyr. Et informasjonskrav skal som utgangspunkt besvares innen tre uker.

Forbrukertilsynet veileder om og fører tilsyn med åpenhetsloven. For å sikre at pliktene i åpenhetsloven overholdes, kan Forbrukertilsynet fatte vedtak om forbud og påbud. De kan også fatte vedtak om tvangsmulkt for å sikre at vedtakene etterleves. Ved gjentatte brudd på redegjørelsesplikten eller informasjonsplikten, kan Forbrukertilsynet også fatte vedtak om overtredelsesgebyr. Markedsrådet behandler klager på Forbrukertilsynets vedtak.

1.2 Bakgrunnen for evalueringen

1.2.1 Åpenhetsloven var en ny type lov

Da åpenhetsloven ble vedtatt i 2021, representerte den noe nytt, både for virksomhetene og for forbrukere og sivilsamfunn ved å lovfeste internasjonale prinsipper og retningslinjer for ansvarlig næringsliv. Mens enkelte større virksomheter hadde jobbet med ansvarlig næringsliv i lang tid og opparbeidet seg erfaring med å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, var dette arbeidet nytt for mange virksomheter da loven ble innført.

I forarbeidene til åpenhetsloven (Prop. 150 L (2021–2022)) varslet Barne- og familiedepartementet at loven skulle evalueres etter at den hadde virket en periode. Formålet med evalueringen er blant annet å vurdere

- ▶ effekten av loven,
- ▶ om mindre virksomheter også skal inkluderes som pliktsubjekter,
- ▶ om lovens saklige virkeområde skal utvides til å gjelde miljøpåvirkning og eventuelt andre områder som omfattes av OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv, og
- ▶ om det bør innføres en plikt for virksomheter til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted.

Evalueringen av åpenhetsloven skal også gjennomføres i lys av EUs aktsomhetsdirektiv og annet relevant EU-regelverk som har blitt vedtatt etter lovens ikrafttredelse 1. juli 2022.

1.2.2 EUs aktsomhetsdirektiv

EUs aktsomhetsdirektiv (Directive (EU) 2024/1760 on Corporate Sustainability Due Diligence – CSDDD) ble formelt vedtatt gjennom avstemning i EUs ministermøte 24. mai 2024.

Direktivet pålegger større virksomheter å utføre aktsomhetsvurderinger knyttet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og miljøpåvirkning, både i egen virksomhet, i virksomhetens leverandørkjede og i nærmere angitte fremtidige ledd i verdikjeden («chain of activities»). I motsetning til den norske åpenhetsloven, gjelder direktivet kun de største selskapene, det vil si selskaper med en global nettoomsetning på mer enn 450 millioner EUR og mer enn 1000 ansatte. Per i dag antas at om lag 100 norske virksomheter vil omfattes av regelverket.

Den 26. februar 2025 la EU-kommisjonen frem et lovforslag (Omnibus-forslag COM/2025/81) om forenklinger i bærekraftsregelverket for næringslivet, blant annet i direktivet om bærekraftsrapportering (CSRD) og aktsomhetsdirektivet (CSDDD).

Hensikten med de foreslåtte endringene er ifølge EU-kommisjonen å redusere de samlede administrative byrdene på næringslivet og å styrke europeiske selskapers konkurransekraft i et utfordrende geopolitisk landskap som har endret seg siden vedtagelsen av direktivene som foreslås endret.

En del av omnibus-pakken, det såkalte «stopp-klokken-direktivet» (direktiv (EU) 2025/794), er vedtatt og trådte i kraft 17. april 2025. Direktivet går i korte trekk ut på å utsette ikrafttredelsen av krav i CSRD med to år for bestemte foretak, og å utsette gjennomføringsfristen for aktsomhetsdirektivet med ett år.

Det forventes endringer i aktsomhetsdirektivet som følge av omnibus-prosessen. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvilke endringer som vil bli endelig vedtatt. Omnibus-forslagene omtales ikke ytterligere i denne evalueringsrapporten.

1.3 Generelt om gjennomføringen av evalueringen og avgrensninger

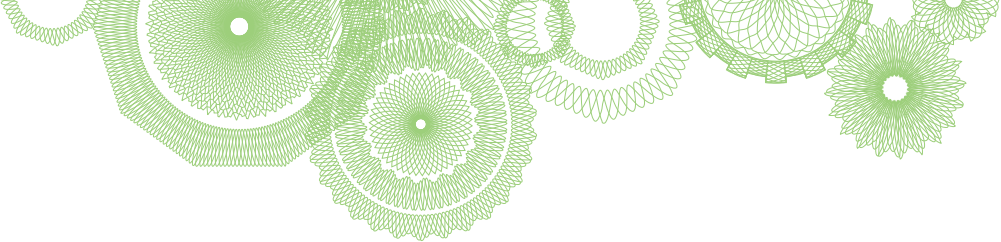
Det er i utgangspunktet tidlig å evaluere en lov allerede to år etter at den trådte i kraft. Bakgrunnen for at departementet i 2024 likevel startet arbeidet med å evaluere åpenhetsloven, har sammenheng med den internasjonale regelverksutviklingen når det gjelder næringslivets samfunnsansvar. Ettersom åpenhetsloven er en særnorsk lov, er det særlig nødvendig å vurdere hvordan loven har virket i forkant av arbeidet med å implementere aktsomhetsdirektivet, se pkt 1.2. Denne evalueringsrapporten vil inngå som kunnskapsgrunnlag for eventuelle forslag om endringer i åpenhetsloven.

I forbindelse med evalueringen er det etablert en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Finansdepartementet (FIN), Klima- og miljødepartementet (KLD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Utenriksdepartementet (UD) og Forbrukertilsynet. Arbeidsgruppen ledes av Barne- og familiedepartementet (BFD).

I 2024 innhentet Barne- og familiedepartementet mer kunnskap om hvordan åpenhetsloven har virket så langt. KPMG og Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved Oslo Met (SIFO) har gjennomført utredningsoppdrag om åpenhetsloven på oppdrag fra departementet. I tillegg ble det avholdt et større innspillsmøte om åpenhetsloven 5. november 2024. Aktører har også hatt mulighet til å sende inn skriftlige innspill til evalueringen. Se nærmere omtale av kunnskapsgrunnlaget i punkt 2.

Formålet med denne evalueringsrapporten er å beskrive hvordan virksomheter, sivilsamfunn og andre interessenter opplever at loven har fungert hittil. Departementet vil under beskrivelsen av de enkelte funnene knytte noen overordnede bemerkninger til disse. Evalueringsrapporten vil ikke dekke alle problemstillinger som har kommet frem i evalueringsarbeidet. Det er heller ikke gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av hvordan regelverket fungerer.

Dersom det skal gjøres endringer i åpenhetsloven, vil disse vurderes i et høringsnotat og sendes på offentlig høring.



2

Kunnskapsgrunnlaget for evalueringen av åpenhetsloven

2.1 KPMGs utredningsoppdrag om åpenhetsloven og næringslivet

2.1.1 Nærmere om oppdraget

KPMG fikk våren 2024 i oppdrag å utrede effekten åpenhetsloven har hatt for virksomhetenes arbeid med menneskerettigheter og arbeidsforhold i egen virksomhet og leverandørkjede.

Hovedspørsmålet for utredningen var om åpenhetsloven har bidratt til å styrke virksomhetenes arbeid med menneskerettigheter og arbeidsforhold i egen virksomhet, leverandørkjeder og hos forretningspartnere. Oppdraget skulle søke å besvare følgende spørsmål:

1. Hvilke utfordringer og muligheter ser virksomhetene med å etterleve åpenhetsloven?
2. Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser har åpenhetsloven medført for virksomhetene? Og hva er årsaken/driverne til kostnadene?
3. Hvordan har mindre virksomheter som ikke er pliktsubjekter i åpenhetsloven blitt berørt av lovens krav?
4. I hvilken grad har åpenhetsloven bidratt til å styrke virksomheters arbeid med aktsomhetsvurderinger?
5. Hvordan har virksomhetene valgt å strukturere arbeidet internt for å fylle lovens krav? I hvilken grad benytter virksomhetene seg av eksterne tjenester?
6. I hvilken grad opplever virksomhetene praktiske utfordringer som følge av overlap mellom åpenhetslovens rapporteringskrav og andre rapporteringskrav?
7. I hvilken grad gjør virksomhetene aktsomhetsvurderinger på andre områder som ikke omfattes av åpenhetsloven, for eksempel knyttet til miljøpåvirkning eller antikorrupsjon?

KPMGs rapport er avgrenset til å omfatte lovens effekter for de virksomhetene som omfattes av loven, og ser følgelig ikke nærmere på effekter som kostnader i offentlig forvaltning, opplysning til media og forbrukere, tilsyn og klagesaker og privatrettslige sanksjoner.

KPMGs rapport ble overlevert departementet 20. desember 2024. I punkt 2.1.3 gjengis et sammendrag av hovedfunnene i KPMGs rapport.

2.1.2 Metode

KPMGs rapport bygger på data fra en dokumentgjennomgang av nasjonalt og internasjonalt regelverk, relevante utredninger, rapporter og medieartikler, en analyse av 150 redegjørelser etter åpenhetsloven for 2022 og 2023, en spørreundersøkelse, flere dialogmøter/gruppeintervjuer med interessenter og en digital arbeidssamling med sentrale aktører. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 600 utvalgte virksomheter av forskjellig størrelse for å innhente informasjon om erfaringene med åpenhetsloven. Tema i spørreundersøkelsen var knyttet til eventuelle utfordringer virksomhetene har med å møte lovkravene, men også fordeler som følge av virksomhetenes arbeid med aktsomhetsvurderinger. KPMG har i sine analyser triangulert funn fra spørreundersøkelsen med funn fra gjennomgangen av redegjørelser, intervju og andre kilder.

273 av de 600 virksomhetene besvarte spørreundersøkelsen, hvilket gir en samlet svarprosent på 45 %. KPMG har vurdert at dette gir et tilstrekkelig godt grunnlag for deres analyser.

Rapporten viser at svarprosenten er betydelig høyere for store virksomheter enn for mellomstore og små virksomheter. For store virksomheter var svarprosenten 89 %, for mellomstore virksomheter var svarprosenten 49 %, for mindre virksomheter var svarprosenten 39 % og for virksomheter som ikke er omfattet av åpenhetsloven 26 %.

Følgende kriterier er lagt til grunn for de ulike kategoriene virksomheter:

- **Store virksomheter:** ansatte: ≥ 1000 , omsetning: $\geq 5,3$ mrd kr.
- **Mellomstore virksomheter:** ansatte: ≥ 250 , omsetning: ≥ 580 mrd kr.
- **Mindre virksomheter:** ansatte: ≥ 50 , omsetning: ≥ 70 millioner kr.
- **Virksomheter som ikke er omfattet av loven:** ansatte: < 50 , omsetning: < 70 millioner kr.

KPMG vurderer at forskjellen i svarprosent mellom større og mindre virksomheter kan tyde på at de som har mer kunnskap om åpenhetsloven, har en høyere svarfrekvens enn de som har mindre kunnskap om åpenhetsloven. KPMG skriver samtidig at den ulike fordelingen av svarprosent også kan være en refleksjon av at virksomheter som har behov for mer omfattende tiltak for å forholde seg til loven, er de som har størst interesse for loven og følgelig kan ha vært mer interesserte i å delta i utformingen av loven.

KPMG skriver at det i sum er mulig at det er en skjevhet i utvalget av respondenter, der de med mer kunnskap om åpenhetsloven kan være overrepresenterte. Dette innebærer at funnene i rapporten kan tegne et bilde av at virksomhetene viser høyere kompetanse om loven enn hva som faktisk er tilfellet.

2.1.3 Hovedfunn

KPMG skriver i sin rapport at næringslivets menneskerettighetsansvar har fått et betydelig og systematisk løft i et stort antall norske virksomheter som direkte følge av åpenhetsloven. Deres undersøkelser viser at loven har ført til økt fokus på, og mer systematisk arbeid med, aktsomhetsvurderinger. Åpenhetsloven oppleves som klar og gjennomførbar for de fleste virksomhetene. Et stort flertall av respondentene støtter formålet med loven og mener at den er hensiktsmessig utformet.

Lovens plikter oppfattes imidlertid ulikt, og det varierer hvordan lovkravene etterleves i praksis.

I rapporten vises det til eksempler på at åpenhetsloven allerede har bidratt til flere konkrete forbedringer for arbeidstakere og sårbare grupper, for eksempel endrede ansettelsesforhold og økt lønn. KPMG skriver at åpenhetsloven først og fremst har bidratt til økt fokus på viktigheten av gode aktsomhetsprosesser, som har satt i gang en systematisk styrking av kompetanse og rutiner hos de fleste virksomheter. I tillegg har virksomhetene rapportert om konkrete tiltak som har gitt forbedringer i egen virksomhet (13 %) og i leverandørkjeden (28 %).

KPMGs rapport tar også for seg hvilke utfordringer virksomhetene opplever med loven. Flere virksomheter opplever at deler av loven er uklar og etterlyser tydeligere veiledning. Dette gjelder spesielt vurderinger av forholdsmessighet, prioritering av risiko og hva som anses som «gode nok» aktsomhetsvurderinger og hvor langt ut i leverandørkjeden virksomhetene skal gjøre aktsomhetsvurderinger.

Siden åpenhetsloven trådte i kraft, har mange selskaper rapportert om økt arbeidsbelastning som en utfordring ved etterlevelsen av åpenhetsloven. Flere selskaper opplever at det har skjedd en byråkratisering av næringslivets ansvar for aktsomhet. Virksomhetene mottar et stort antall spørreskjemaer som del av kunders og forretningsforbindelsers rutiner for aktsomhetsvurderinger. Enkelte virksomheter ser også utfordringer med personvern og sikkerhet som konsekvenser av krav til åpenhet. Dette skyldes særlig informasjonsplikten som gir interessenter rett til informasjon ved forespørsel.

KPMGs rapport peker videre på tilfeller hvor åpenhetslovens krav kan virke mot sin hensikt. Enkelte virksomheter forteller blant annet at de får dårligere uttelling i offentlige anbud når de er åpne om utfordringer i leverandørkjeden. Rapporten peker også på at åpenhetsloven kan ha virket mot sin hensikt i land eller områder med høy iboende risiko, ved at virksomheter velger å trekke seg ut, unnlater å investere i, eller ikke bruker leverandører fra høyrisikoområder i stedet for å gjennomføre tiltak. Aktsomhetsvurderingene kan videre ha som utilsiktet konsekvens at mindre leverandører velges bort fordi de ikke kan oppfylle omfattende dokumentasjonskrav, uavhengig av risiko for brudd på menneskerettigheter.

KPMG skriver videre at deres utredning viser at mye av arbeidet i de to første årene har blitt rettet mot skriftlige aktiviteter som utarbeidelse av policyer, systemer for kartlegging og håndtering av risiko og utarbeidelse av redegjørelser. Mindre arbeid har vært rettet mot iverksettelse av konkrete tiltak og gjenoppretting.

Enkelte virksomheter stiller spørsmål ved Forbrukertilsynets rolle. De mener at Forbrukertilsynet ikke har den ønskede forståelsen for næringslivets premisser og de utfordringene som kan finne sted i komplekse leverandørkjeder. Noen ser det også som problematisk at det ikke er et klarere skille mellom veilederrollen og tilsynsrollen.

Rapporten viser også at større virksomheter er bekymret for hvordan implementeringen av nye europeiske direktiver innen bærekraft og compliance vil påvirke rapporteringskravene. De peker på at harmoniseringen av åpenhetsloven opp mot andre regelverk er et viktig tema ved evalueringen av loven. Som en del av

dette arbeidet ønsker flere virksomheter en oppklaring rundt ulik begrepsbruk og uklarhet om hvilke plikter som gjelder. Flere mener at loven først og fremst er en aktsomhetslov og peker på at navnet «åpenhetsloven» har skapt feil forventninger til virksomhetene. Samtidig, skriver KPMG, er det en risiko for at man kan miste framdriften man har oppnådd fra de første årene om man vanner ut noen av særtrekkene ved åpenhetsloven, slik som redegjørelsesplikten, informasjonsplikten og prinsippet om levelønn.

KPMG har også sett nærmere på hvordan mindre virksomheter som ikke selv er omfattet av åpenhetsloven, men som omfattes indirekte gjennom kontraktskrav fra større selskaper, opplever loven. De fant at de fleste av de små virksomhetene som bidro i utredningen er positive til loven og mener den er hensiktsmessig innrettet. Dette ble også bekreftet av organisasjoner som har mange av sine medlemmer fra denne gruppen. Samtidig, skriver KPMG, er det klart at flere av de minste virksomhetene finner det utfordrende å oppfylle omfattende dokumentasjonskrav som stilles fra kunder og forretningsforbindelser som er omfattet av åpenhetsloven. I denne sammenheng opplever de også manglende klarhet rundt forholdsmessighet som en utfordring.

2.2 SIFOs utredningsoppdrag om åpenhetsloven og forbrukerne

2.2.1 Nærmere om oppdraget

Forbruksforskningsinstituttet SIFO fikk våren 2024 i oppdrag å utrede hvilken effekt og nytteverdi åpenhetsloven har hatt for forbrukere, sivilsamfunn og media. SIFOs utredningsoppdrag resulterte i tre delrapporter som ble overlevert departementet høsten 2024: En analyse av akademisk omtale av loven og dens tematikk, en analyse av lovens omtale i media og en spørreundersøkelse om forbrukeres bruk av og kjennskap til loven og dens virkeområde. I tillegg utarbeidet SIFO en fjerde delrapport som oppsummerer de samlede funnene fra SIFOs undersøkelser samt intervjuer med sivilsamfunnsorganisasjoner. Siste delrapport ble overlevert departementet i desember 2024.

2.2.2 Metode

Delrapport 1 består av en kunnskapsoppsummering eller kartleggingsoversikt. Et typisk mål ved kartleggingsoversikter er å gi oversikt over foreliggende forskning og kunnskapshull.

I delrapport 2 har SIFO undersøkt medieomtale om åpenhetsloven ved hjelp av Atekst mediearkiv som totalt inneholdt 1 099 omtaler av åpenhetsloven fra den først ble nevnt i 2009 til sluttdato for søket 1. mai 2024.

SIFOs undersøkelse om forbrukernes forhold til åpenhetsloven (delrapport 3) baserer seg på en spørreundersøkelse som ble sendt ut til 4 615 deltakere i september 2024, hvorav 1719 besvarte skjemaet. Dette gir en svarprosent på 37 %. Spørreskjemaet bestod av 17 spørsmål, blant annet enkelte generelle spørsmål om viktigheten av å ivareta menneskerettigheter og arbeidsforhold, og enkelte mer spesifikt rettet mot åpenhetsloven. Spørreskjemaet bestod av avkryssing basert

på ulike påstander, noen åpne spørsmål og enkelte spørsmål hvor det var mulig å krysse av på flere alternativer. Undersøkelsen er lagt opp slik at den kan fungere som et nullpunkt for videre studier.

Når det gjelder delrapport 4, har SIFO gjennomført intervjuer med totalt 10 ulike sivilsamfunnsorganisasjoner. Intervjuforespørslene ble gjort ved et strategisk utvalg på bakgrunn av forkunnskap om loven. Enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner leverte også skriftlig materiale til SIFO. I tillegg intervjuet SIFO Ola Mestad som var leder for Etikkinformasjonsutvalget som i sin tid foreslo åpenhetsloven, Forbrukerrådet og OECDs kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv. SIFO benyttet en intervjuguide som tok for seg forventninger til, bruk av og erfaringer med loven.

2.2.3 Hovedfunn

Delrapport 1 omhandler tidligere forskning på åpenhetsloven og i hvilken grad forbrukere er opptatte av forholdene loven regulerer. Studien viser at de akademiske drøftelsene av åpenhetsloven i all hovedsak har som mål å opplyse virksomheter om loven og hva den innebærer for dem. Lovens innvirkning på rettighetshavere, inkludert forbrukere, er i liten grad studert.

Studien viser også at det foreligger internasjonal forskning om hvordan forbrukere forholder seg til arbeidsvilkår i verdikjeder og virksomheters håndtering av, og åpenhet om, dette. Forskningen viser at det er flere forbrukere som er opptatte av arbeidsforhold i verdikjeder enn dem som faktisk kjøper produkter som ivaretar slike forhold. I rapporten understrekes det at det er usikkert om resultatene fra den internasjonale forskningen kan overføres til norske forbrukere.

Delrapport 2 tar for seg mediedekningen av åpenhetsloven. SIFO gjennomførte på oppdrag fra departementet en medieanalyse som tar for seg de overordnede måtene loven omtales på i media, hvem som har skrevet omtalene, og hvordan mediedekningen har endret seg over tid. SIFO var særlig interessert i å se nærmere på hvordan forholdet mellom åpenhetslovens betydning for menneskerettigheter og arbeidsvilkår og de økonomiske byrdene som påføres næringslivet fremstilles. I tillegg ønsket SIFO også å se nærmere på hvilke forbrukerperspektiver som fremkommer i mediedekningen.

SIFOs studie viste at artikler som omhandler etterlevelse av åpenhetsloven har blitt mer fremtredende rundt og etter lovens ikrafttredelse. SIFO fant videre at det er stor variasjon i hvordan åpenhetsloven omtales og hvilken vinkling som velges. Den mest utbredte måten å omtale åpenhetsloven på, vektlegger loven som en beskyttelse av menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Andre vektlegger lovens styrking av forbrukeres makt, hvordan loven kan øke lønnsomheten til bedrifter gjennom å appellere til forbrukere som er opptatt av etikk i verdikjeder, eller eventuelt redusere lønnsomheten gjennom overdrevne rapporteringskrav.

SIFOs studie viste også at det er begrenset overlapp mellom artikler som vektlegger hensynet til menneskerettigheter, arbeidsforhold og aktive forbrukere på den ene siden og hensynet til et mer effektivt og lønnsomt marked på den andre siden. Bekymringer for etisk praksis blant virksomheter og bekymringer for økte rapporteringskrav diskuteres med andre ord i liten grad i samme artikler. Når det gjelder forbrukerperspektiver, viste SIFOs studie at forutsetningen i mediedekningen ofte

er at forbrukere ønsker mer informasjon om virksomheters bærekraftsarbeid og at de ønsker å ta mer bærekraftige kjøpsbeslutninger.

Delrapport 3 omhandler hvordan forbrukere forholder seg til arbeidsforhold i leverandørkjeder generelt og til åpenhetsloven spesielt, der fokus er lagt på kunnskap, verdier og kjøpsatferd, samt sammenhengen mellom disse. Studien viser at forbrukere flest synes det er viktig at arbeidsforhold er ivaretatt når de kjøper produkter. Likevel oppgir de fleste (76 %) at de ikke anser seg selv som informerte om slike forhold. En viktig grunn til dette er at denne typen informasjon oppleves som vanskelig tilgjengelig. Videre viser studien at bare 9 % kjenner til åpenhetsloven og at kunnskapen om lovens innhold er lav. Forbrukere som anser seg selv som informert om arbeidsforhold, som kjenner til åpenhetsloven og som synes at det er viktig at arbeidsforhold er ivaretatt når de kjøper produkter, har i større grad endret adferd etter at loven kom.

Delrapport 4 oppsummerer resultatene fra prosjektoppdraget, og gjennomgår hovedfunnene fra de øvrige rapportene. Rapporten tar også for seg intervjuer SIFO har gjort med representanter for sivilsamfunnsorganisasjoner. Samlet sett gir rapporten et helhetlig bilde av rettighetshaverne (forbrukere, sivilsamfunn og media) sine forventinger til, erfaringer med og bruk av loven.

Når det gjelder intervjuene med representanter for sivilsamfunnsorganisasjoner, viser disse et positivt og samstemt utgangspunkt i relasjon til åpenhetsloven. Tross noe ulik forståelse av loven, gir sivilsamfunnet samlet sett uttrykk for at loven har hatt en positiv effekt. SIFOs intervjuer ga inntrykk av at noen få organisasjoner forholder seg svært aktivt til loven, og at disse organisasjonene kjenner godt til hverandre og samarbeider. De vil likevel se at loven ble bedre kjent og mer brukt i sivilsamfunnet for øvrig. Videre var informantene kritiske til Forbrukertilsynets tilnærming til loven etter to år. De mener det er på høy tid at Forbrukertilsynet benytter de sanksjonsmulighetene de har. Sivilsamfunnet har også flere forslag til forbedringer, særlig med hensyn til hva slags lov åpenhetsloven er og burde være.

2.3 Innspill til evalueringen

Barne- og familiedepartementet arrangerte i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet 5. november 2024 innspillsmøte i forbindelse med evalueringen av åpenhetsloven. Formålet var å få bedre innsikt i ulike aktørers erfaringer med og synspunkter på loven så langt. Til sammen deltok nærmere 60 deltakere fra både næringsliv, bransjeorganisasjoner og sivilsamfunn. Under innspillsmøtet ble deltakerne delt inn i mindre grupper hvor de diskuterte 5 utvalgte temaer:

1. Generelle styrker og svakheter ved åpenhetsloven
2. Erfaringer med aktsomhetsvurderinger
3. Erfaringer med informasjonskrav og redegjørelsesplikten
4. En eventuell utvidelse av loven til å gjelde virksomheters miljøpåvirkning, og
5. Forholdet mellom åpenhetsloven og øvrige rapporteringskrav.

Overordnet var det etterlatte inntrykket fra innspillsmøtet at åpenhetsloven har medført økt bevissthet fra selskapene om arbeid med bærekraft i verdikjeden. Flere pekte på at selv om mange selskaper også jobbet med aktsomhetsvurderinger tidligere, har de lovfestede kravene bidratt til at arbeidet nå forankres i hele virksomheten, inkludert virksomhetens ledelse. Flere trakk også frem at det er en styrke ved åpenhetsloven at den er tett knyttet til internasjonale standarder som FNs veiledende prinsipper for ansvarlig næringsliv (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv.

Departementet mottok også flere innspill til forbedringspunkter ved loven. Det ble blant annet pekt på at det er behov for presiseringer knyttet til plikten til å gjøre aktsomhetsvurderinger samt et behov for å sikre god harmonisering mellom åpenhetsloven og annet regelverk som stiller krav til selskapers arbeid med ansvarlig næringsliv. Flere aktører trakk også frem at de opplever at det er et overdrevent fokus på etterlevelse av regelverket fremfor substansen i arbeidet med aktsomhetsvurderingene. Flere virksomheter ga uttrykk for at de opplever en byråkratisering som følge av åpenhetsloven som gjør at de har mindre tid og ressurser til det faktiske arbeidet med å bedre forholdene i egen virksomhet og i leverandørkjeden. Flere fortalte også at de mottar store mengder omfattende spørreskjemaer fra kunder og underleverandører. Dette har ført til et «skjemavelde» som krever uforholdsmessig mye ressurser. Under innspillsmøtet kom det også frem at enkelte virksomheter stiller spørsmål ved at veilednings- og tilsynsoppgavene med loven ligger til Forbrukertilsynet. Disse virksomhetene mente at veilednings- og tilsynsrollen bør legges til et organ med sterkere kompetanse på arbeid med ansvarlig næringsliv og aktsomhetsvurderinger i komplekse leverandørkjeder.

Departementet oppfordret deltakerne til å sende inn skriftlige innspill i etterkant av innspillsmøtet. Det er også lagt ut informasjon på regjeringen.no om muligheten for å sende inn skriftlige innspill til evalueringen. Departementet mottok til sammen 12 skriftlige innspill fra både næringslivsaktører, bransjeorganisasjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner. De skriftlige innspillene fra næringslivsaktørene sammenfaller i stor grad med erfaringene som det redegjøres for i punkt 3.

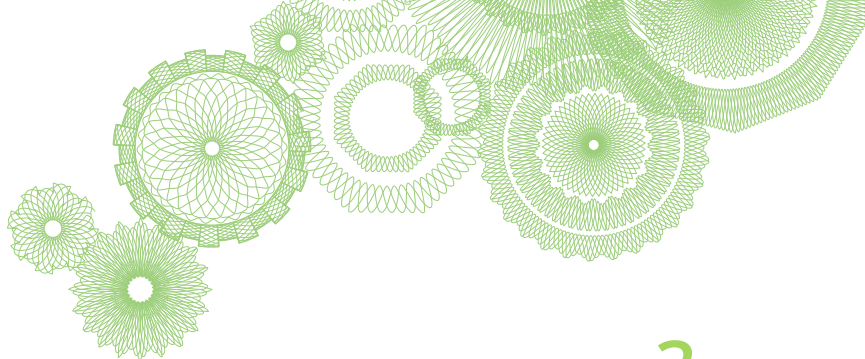
Flere sivilsamfunnsorganisasjoner trakk i sine skriftlige innspill til departementet frem at de opplever en økende interesse for åpenhetsloven i sivilsamfunnet. De jobber samtidig aktivt med å gjøre innholdet i loven enda bedre kjent. Sivilsamfunnsorganisasjonene trakk videre frem at de opplever at åpenhetsloven har bidratt til økt bevissthet og kunnskap om grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i leverandørkjedene. Virksomheter som ikke tidligere har gjort aktsomhetsvurderinger har kommet i gang med dette arbeidet, og flere redegjørelser viser også, ifølge sivilsamfunnsorganisasjonene, at mange selskaper rapporterer mer omfattende og grundigere enn tidligere. De observerer likevel at kun et fåtall av virksomhetene viser til faktiske brudd på menneskerettighetene eller anstendige arbeidsforhold i sine redegjørelser.

Sivilsamfunnsorganisasjonene kom også med flere forbedringspunkter til loven. Det vises blant annet til at det er behov for å gjøre enkelte presiseringer av pliktene i åpenhetsloven. Flere etterspør for eksempel en tydeliggjøring av hva gjenoppbyggingsplikten innebærer og krever av virksomhetene. Mange etterspør også et offentlig register for publisering av virksomhetenes redegjørelser. Enkelte aktører mener

også det bør innføres en plikt for virksomhetene til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted. I tillegg er det en samstemt oppfatning blant sivilsamfunnsorganisasjonene som har levert skriftlig innspill, at loven bør utvides til også å gjelde miljøpåvirkning.

Den 31. januar 2025 deltok den interdepartementale arbeidsgruppen i et møte i NHOs bærekraftsforum om åpenhetsloven og EUs aktsomhetsdirektiv. Temaet for møtet var harmonisering, praktiske erfaringer med aktsomhetsvurderinger og tilsyn og veiledning med åpenhetsloven. Hovedinnspillene fra møtet var for det første at harmonisering av regelverk er viktig for å sikre like konkurransevilkår i Europa. Flere virksomheter understreket også viktigheten av å bevare den risikobaserte tilnærmingen til aktsomhetsvurderingene som er lagt til grunn i åpenhetsloven. I tillegg ble det fremhevet at mye av den risikobaserte tilnærmingen bør gjøres på bransjenivå (f.eks. i verdikjeden til aluminium), da hver enkelt bedrift ikke kan gjøre hele risikoarbeidet selv. Det ble også fremhevet at det er behov for å bygge opp kompetanse knyttet til aktsomhetsvurderinger og å vurdere hensiktsmessigheten av dagens tilsynsordning. Kompleksiteten i arbeidet ble understreket, og bedriftenes kostnader knyttet til å oppfylle lovpålagte krav til strukturering og offentliggjøring ble også påpekt.

Alle innspillene departementet har mottatt underveis i prosessen er tatt med i evalueringsarbeidet.



3

Virksomhetenes erfaringer med åpenhetsloven

3.1 Innledning

Et sentralt formål med evalueringen er å kartlegge hvordan åpenhetsloven har virket siden ikrafttredelsen i 2022. I dette punktet redegjør departementet for virksomhetenes erfaringer med åpenhetsloven så langt, slik disse er beskrevet i utredningsrapporten fra KPMG og øvrige innspill departementet har mottatt i evalueringen. Avslutningsvis i hvert punkt vil departementet knytte noen bemerkninger til disse funnene. Enkelte problemstillinger reiser spørsmål om det er behov for å gjøre endringer i åpenhetsloven. Departementet vil ikke trekke noen konklusjoner om behovet for endringer i åpenhetsloven i denne rapporten. Dette vil drøftes nærmere i et senere høringsnotat.

Som nevnt i punkt 2.1.2, var svarprosenten i KPMGs spørreundersøkelse 45 % (273 besvarelser av 600). KPMG regner dette for å være en god svarprosent på slike undersøkelser. Svarprosenten var betydelig høyere for store virksomheter enn for mellomstore og små virksomheter. KPMG skriver at større virksomheter har mer ressurser og lengre erfaring med aktsomhetsvurderinger enn mindre virksomheter. Det er derfor en mulighet for at det er en overrepresentasjon der de med mer kunnskap om åpenhetsloven i større grad har avgitt svar. Samtidig har KPMG triangulert funn fra spørreundersøkelsen med funn fra gjennomgangen av redegjørelser, intervju og andre kilder, se nærmere om KPMGs metode i punkt 2.1.2.

3.2 Næringslivets menneskerettighetsansvar har fått et betydelig og systematisk løft

En viktig del av virksomhetenes plikt til å gjøre aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven § 4 er å forankre ansvarlighet i virksomhetens retningslinjer. Formålet er å sikre at virksomhetene har retningslinjer for hvordan de jobber med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold slik at dette innarbeides i den ordinære forretningsdriften og gis forankring i virksomhetens ledelses- og styringssystemer.

KPMG skriver i sin utredningsrapport at åpenhetsloven har ført til økt bevisstgjøring og bedre forankring for ansvarlighet hos virksomhetene. Flere virksomheter opplever at loven har bidratt til økt oppmerksomhet om aktsomhetsvurderinger

fra eget styre og egen ledelse, og at arbeidet med ansvarlig næringsliv har fått en sterkere forankring internt i virksomheten. Ifølge KPMGs rapport opplever flere fagpersoner som jobber med aktsomhetsvurderinger økt forståelse for fagområdet og at arbeidet i økende grad blir prioritert som viktig internt i virksomheten. De fleste virksomhetene i KPMGs undersøkelse mener de har etablert systemer og rutiner som er tilstrekkelige for å etterleve åpenhetsloven.

I intervju med KPMG har virksomhetene trukket frem at åpenhetsloven kan bidra til, eller allerede har bidratt til:

- Kompetanseheving innen næringslivets ansvar for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, både internt i virksomheten og i leverandørkjeden.
- Mer velfungerende markeder, ved at aktørene må følge de samme reglene.
- At aktører i markedet i større grad kan ta velinformerte beslutninger basert på forbedret informasjon om aktsomhetsvurderinger fra leverandører, noe som kan bidra til å redusere uønsket atferd i leverandørkjeden.
- Forbedret og mer ansvarlig innkjøpspraksis, blant annet i form av tydeligere kontraktskrav og økt fokus på bakgrunnsundersøkelser av leverandører før kontraktsinngåelse samt som del av kontraktsoppfølgingen.

Det fremkommer av KPMGs rapport at mange virksomheter, som følge av åpenhetsloven, jobber mer systematisk og målrettet med ivaretagelse av menneskerettigheter og anstendig arbeid. Virksomhetene fremhever særlig den risikobaserte tilnærmingen til aktsomhetsvurderingene som en styrke ved åpenhetsloven. De peker på at dette har gitt dem mulighet til å spisse sin innsats inn mot områder med høy risiko for negative konsekvenser. Mange virksomheter opplever derfor at de står tryggere i sine prioriteringer enn tidligere, hvor det ikke har vært en omforent praksis rundt hvorvidt *alle* leverandører bør følges opp, eller et mer risikobasert utvalg.

Det fremkommer også av KPMGs rapport at virksomhetene gjennom sin kartlegging av vesentlig risiko har fått bedre kunnskap om egen leverandørkjede. For mange virksomheter har det vært viktig å forbedre datagrunnlaget over leverandører og leverandørkjede for å kunne gjennomføre gode risikovurderinger. KPMG skriver videre at en positiv effekt av dette går utover åpenhetslovens formål og har ført til forbedret oversikt over innkjøp og kompetanse om leverandørstyring generelt i flere virksomheter. Mens mange innkjøpsfunksjoner tradisjonelt sett hovedsakelig har fokusert på leveranse kvalitet og besparelser, observeres det med ny lovgivning økt fokus på bærekraft og ansvarlighet.

Funnene som beskrives i KPMGs rapport samsvarer i stor grad med innspillene departementet mottok under innspillsmøtet 5. november 2024. Her trakk flere aktører frem at selv om mange selskaper også jobbet med aktsomhetsvurderinger tidligere, har de lovfestede kravene bidratt til at det er enklere å sikre at arbeidet gis forankring i hele virksomheten. Flere aktører trakk også frem at det er en styrke ved åpenhetsloven at den er tett knyttet til internasjonale standarder som FNs veiledende prinsipper for ansvarlig næringsliv og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv. For internasjonale selskaper med tilstedeværelse i flere land er det viktig å kunne vise til internasjonalt anerkjente standarder for ansvarlig næringsliv da dette bidrar til at lowerket gis større gjennomslag også utenfor Norge.

Departementet ser det som positivt at flere virksomheter svarer at åpenhetsloven har ført til økt bevisstgjøring og bedre forankring for ansvarlighet internt i virksomhetene. Det er en viktig del av aktsomhetsvurderingene i åpenhetsloven og OECDs retningslinjer å forankre ansvarlighet i virksomhetens interne retningslinjer. Virksomhetene skal ha retningslinjer for hvordan de jobber med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold slik at dette innarbeides i den ordinære forretningsdriften. At flere fagpersoner som jobber med aktsomhetsvurderinger opplever økt forståelse for fagområdet samt at arbeidet i økende grad blir prioritert som viktig internt i virksomheten, kan tyde på at forankringsplikten i åpenhetsloven har hatt ønsket effekt i mange virksomheter. En god forankring av ansvarlighet og at arbeidet prioriteres, vil legge til rette for gode risikovurderinger og tiltak for å på sikt oppnå forbedringer.

Departementet merker seg også at virksomhetene har trukket frem den risiko-baserte tilnærmingen som en særlig styrke ved dagens åpenhetslov, og at dette gir virksomhetene en mulighet til å spisse sin innsats inn mot områder med høy risiko for negative konsekvenser. Departementet understreker at den risiko-baserte tilnærmingen er et grunnleggende prinsipp i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv, og også et sentralt prinsipp i åpenhetsloven.

3.3 Åpenhetsloven har bidratt til flere konkrete forbedringer for arbeidstakere og sårbare grupper

Åpenhetsloven skal fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, blant annet ved å stille krav om at virksomhetene utfører aktsomhetsvurderinger.

Flere virksomheter redegjør, ifølge KPMGs utredningsrapport, for konkrete forbedringer for arbeidstakere og sårbare grupper i egen virksomhet og leverandørkjede som følge av aktsomhetsvurderinger. 13 % mener tiltak har hatt en effekt i stor til noen grad i egen virksomhet, og 28 % mener dette om leverandørkjeden. KPMGs undersøkelse gir flere eksempler på hvordan virksomhetene følger opp potensielle og faktiske negative konsekvenser. Dette inkluderer tiltak internt for etablering av styrkede rutiner for risikovurderinger, ansvarlig rekrutteringspraksis, instruksjoner og opplæring av medarbeidere som er tett på risikoområder og beregning av levetid. I leverandørkjeden inkluderer det tiltak med skjerpede krav for leverandører, revitalisering av påsekontroller for lønns- og arbeidsvilkår, og granskning knyttet til varsler, mekling med urfolk om rettigheter, avvikling av prosjekter med negative konsekvenser, inkludert et tilfelle med retur av landområde til berørt part.

De fleste virksomhetene oppgir imidlertid at de ikke har avdekket tilfeller av faktiske eller potensielle negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter eller anstendige arbeidsforhold gjennom aktsomhetsvurderinger. Kun et fåtall av virksomhetene redegjør for faktisk negativ påvirkning som er identifisert som ledd i arbeidet med aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven.

I KPMGs spørreundersøkelse ble virksomhetene spurt om de hadde eksempler på faktiske tilfeller hvor aktsomhetsvurderinger har styrket menneskerettigheter og

anstendige arbeidsforhold. Av 101 svar, oppga 52 % at de ikke hadde eksempler på faktiske tilfeller av forbedringer. 5 % av respondentene beskrev forventninger om fremtidige effekter av arbeidet, mens 20 % av respondentene viste til konkrete tilfeller. Eksempler på konkrete forbedringer inkluderte:

- ▶ Styrket oppmerksomhet og kontroll knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.
- ▶ Innføring av regler som sikrer at gjesteforskere fra lavt-lønns-land får tilstrekkelig støtte til forskningsopphold.
- ▶ Kartlegging av levelønn og lukke gap for egne ansatte.
- ▶ CAP [Corrective Action Plan] knyttet til HMS innført og fulgt opp for å korrigere gap der det var stoffmaterialer som lå i veien og blokkerte for nødutganger.
- ▶ Oppfølging som resulterte i endrede ansettelsesforhold (direkte ansatt istedenfor ansettelse i ENK).
- ▶ Oppdaget at innleid personell hadde dårligere betingelser og ble derfor ansatt direkte slik at de skulle ha de samme betingelsene som dem de jobbet med.
- ▶ Fokus på levelønn har direkte ført til økt lønn over nivået for minstelønn hos leverandører.

KPMG skriver i sin rapport at mye av virksomhetenes arbeid med åpenhetsloven de to første årene har vært rettet mot skriftlige aktiviteter som utarbeidelse av policyer, systemer for kartlegging og håndtering av risiko og utarbeidelse av redegjørelser. Mindre arbeid har vært rettet mot iverksettelse av konkrete tiltak og gjenoppretting.

Departementet anser funnene fra KPMG som naturlige gitt åpenhetslovens korte virkeperiode. For mange virksomheter har det tatt tid å sette seg inn i kravene i åpenhetsloven, samt å etablere gode rutiner og retningslinjer for å sikre etterlevelse av loven. Det er også forståelig at det for mange virksomheter har vært både tid- og ressurskrevende å skaffe oversikt over egen virksomhet og leverandørkjede. Departementet ser det derfor som positivt at flere virksomheter, til tross for de ovennevnte faktorene, allerede kan vise til eksempler på at åpenhetsloven har bidratt til konkrete forbedringer både internt i virksomhetene og i virksomhetenes leverandørkjede. Departementet venter samtidig at flere virksomheter vil rapportere om konkrete tiltak og forbedringer etter hvert som virksomhetene får bedre oversikt over egen virksomhet og leverandørkjede.

3.4 Åpenhetslovens plikter oppleves i stor grad som klare og gjennomførbare

Det fremgår av KPMGs rapport at det er en bred enighet blant virksomhetene i undersøkelsen om at loven er hensiktsmessig utformet og bidrar positivt til norske virksomheters arbeid med ansvarlig næringsliv. Virksomhetene mener det er viktig at loven er tett koblet til internasjonale standarder, og et betydelig flertall opplever at kravene er klare og gjennomførbare.

Undersøkelsen viser at større virksomheter i noe større grad enn mindre virksomheter opplever lovkravene som klare. KPMG vurderer at dette kan ha sammenheng med at flere store virksomheter har jobbet med aktsomhetsvurderinger over tid og dermed opparbeidet seg mer kompetanse på feltet enn mindre virksomheter.

KPMGs undersøkelser viser videre at plikten til å sørge for gjenoppbygging oppleves som den minst tydelige plikten. Gjenoppbyggingsplikten innebærer at dersom en virksomhet forårsaker eller bidrar til faktiske negative konsekvenser, skal virksomheten iverksette tiltak for å rette opp skaden. KPMG skriver at bakgrunnen for at denne plikten kan oppleves som uklar, kan være at få virksomheter har praktisk erfaring med gjenoppbygging. KPMG skriver at de i sin gjennomgang av virksomhetenes redegjørelser etter åpenhetsloven har sett få eksempler på at virksomhetene beskriver konkrete gjenoppbyggingstiltak.

Ifølge KPMGs rapport opplever virksomhetene i stor grad at åpenhetslovens plikter er gjennomførbare. Det er generelt økende enighet om at pliktene er gjennomførbare jo større virksomhetene er. Også her viser imidlertid undersøkelsen at plikten til å sørge for gjenoppbygging ved negative konsekvenser oppleves som utfordrende for noen virksomheter. Det samme gjelder plikten til å følge med på gjennomføring og resultater av tiltak som er iverksatt for å redusere risiko eller håndtere negative konsekvenser.

Departementet anser det som positivt at virksomhetene rapporterer om at åpenhetslovens plikter i stor grad fremstår som klare og gjennomførbare. Disse funnene nyanseres imidlertid noe av at mange virksomheter samtidig mener det er behov for presiseringer og mer veiledning knyttet til innholdet i de ulike pliktene i loven, se nærmere omtale i punkt 3.5. Dette kan tilsi at pliktene likevel ikke fremstår som så klare som virksomhetene har rapportert om i undersøkelsen. Disse funnene er etter departementets vurdering naturlige gitt åpenhetslovens korte virkningstid.

3.5 Behov for presiseringer og mer veiledning

Åpenhetsloven bygger i stor grad på OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv og det etablerte systemet for aktsomhetsvurderinger som følger av disse. Forbrukertilsynet skal som veiledningsorgan, veilede virksomhetene om innholdet i lovens plikter. Det er lagt til grunn i tildelingsbrev til Forbrukertilsynet og mandatet til Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv at Forbrukertilsynet og Kontaktpunktet skal ha tett kontakt slik at veiledningen med åpenhetsloven i størst mulig grad harmoniserer med etablert praksis hos OECD.

Evalueringen viser at det er et ønske om, og behov for, mer veiledning knyttet til innholdet i de ulike pliktene i åpenhetsloven. I rapporten fra KPMG beskrives et behov for mer veiledning knyttet til hva som ligger i kravet om at virksomhetene skal utføre aktsomhetsvurderinger. Det vises til at ulik tolkning av regelverket og manglende veiledning har skapt ulik praksis for aktsomhetsvurderinger. Mens enkelte virksomheter i stor grad fokuserer på forpliktelseserklæringer og gjør overordnede risikovurderinger, har andre selskaper en mer praktisk tilnærming til arbeidet hvor de jobber aktivt med interessentdialog og skaffer seg kunnskap om negative konsekvenser. Flere norske virksomheter jobber også aktivt med skjerpede aktsomhetsvurderinger og vedtar svært kompliserte beslutninger med bakgrunn i systemisk svikt i ulike markeder samt i krigs- og konfliktområder. Enkelte større aktører opplever at Forbrukertilsynet har en for enkel tilnærming til hva det inne-

bærer å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Enkelte virksomheter etterspør også ytterligere veiledning knyttet til hva som ligger i kravet om interessentdialog, og viser til at dette er en svært krevende øvelse i praksis.

KPMG skriver at ulike tolkninger av hva gode aktsomhetsvurderinger innebærer har vært et gjennomgående tema i intervjuer, skriftlige innspill og svar på åpne spørsmål i spørreundersøkelsen. Flere av de store virksomhetene opplever det som utfordrende at det ikke er et omforent syn på hva gode og risikobaserte aktsomhetsvurderinger er. Flere virksomheter som har jobbet med aktsomhetsvurderinger over lengre tid, er bekymret over at mange virksomheter virker å ta for lett på hva aktsomhetsvurderinger faktisk krever av virksomhetene, og hvor lang tid det kan ta å få til positive endringer. KPMG skriver i sin rapport at en for enkel tilnærming til aktsomhetsvurderinger kan medføre at åpenhetsloven virker mot sin hensikt ved at virksomhetene unngår eller trekker seg ut av potensielle risiko-situasjoner i stedet for å jobbe med å oppnå forbedringer. Det kan også føre til at mindre leverandører velges bort.

I følge KPMGs rapport mener flere virksomheter at det vil være hensiktsmessig med et forum for erfaringsutveksling som kan legge til rette for åpen diskusjon av dilemmaer og god praksis. Dette kan i følge virksomhetene bidra positivt til å oppnå en mer omforent forståelse av åpenhetslovens plikter.

Behovet for presiseringer og god veiledning ble også trukket frem under departementets innspillsmøte 5. november 2024, både av næringslivsaktører og sivilsamfunn. Flere trakk frem at behovet for veiledning kan variere sterkt ut ifra virksomhetsstørrelse og at særlig mindre virksomheter bruker mye tid og ressurser på å sette seg inn i regelverket. Flere aktører opplever videre at det er uklart hvilke funn det kreves at virksomhetene rapporterer om. Flere trakk også frem at sontringen mellom nedstrøms- og oppstrømsaktivitet er uklar, og etterspør tydeligere veiledning om hvilke ledd virksomheten har en plikt til å aktsomhetsvurdere.

Departementet registrerer at det fremdeles er et stort behov for veiledning knyttet til åpenhetslovens plikter fra virksomheter av ulik størrelse og fra ulike bransjer. Forbrukertilsynet bygger kontinuerlig ut sine veiledninger om åpenhetsloven. Videre bygger åpenhetsloven på internasjonale prinsipper for ansvarlig næringsliv som gjør at det allerede finnes mye veiledning i hvordan gjøre aktsomhetsvurderinger, blant annet fra OECD. Dette vil også være veiledende for åpenhetslovens plikter. Departementet vil likevel på bakgrunn av innspillene vurdere behovet og mulighetene for ytterligere veiledning. Departementet vil også se nærmere på hensiktsmessige presiseringer i åpenhetsloven for å tydeliggjøre lovens innhold.

3.6 Utfordringer med økt arbeidsbelastning og skjemavelde

Som ledd i aktsomhetsvurderingene skal virksomhetene kartlegge og vurdere faktiske og potensielle negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i egen virksomhet og i virksomhetens leverandørkjede. Det er et sentralt prinsipp i åpenhetsloven at aktsomhetsvurderingene skal

være forholdsmessige og risikobaserte. I dette ligger det blant annet at virksomhetens aktsomhetsvurderinger skal stå i forhold til alvorlighetsgraden av og sannsynligheten for negative konsekvenser. Virksomhetenes prioritering av risiko for nærmere vurdering og håndtering må skje ut ifra disse forholdene.

KPMGs rapport angir at virksomhetene opplever en økt arbeidsbyrde som følge av økt internt byråkrati og besvarelse av spørreskjemaer/egenrapporteringsskjemaer. Spørreskjemaene blir typisk sendt fra virksomheter som er omfattet av åpenhetsloven til sine leverandører og forretningsforbindelser som del av virksomhetens risikokartlegging og omhandler praksis for ansvarlig næringsliv og aktsomhetsvurderinger. Spørreskjemaene dekker ofte generisk informasjon som virksomheten allerede har gjort offentlig tilgjengelig på sine nettsider eller i redegjørelsen deres. KPMG skriver at praksisen med spørreskjemaer er blant faktorene som har gjort at mange virksomheter har opplevd arbeidet med åpenhetsloven som byrdefullt.

KPMG viser til at det også er ulike tilbydere som har utviklet digitale løsninger som automatisk sender ut spørreskjema og purringer for leverandører. I følge KPMG, legges det i markedsføringen av denne typen digitale løsninger ofte mer vekt på tidsbesparelsen ved å benytte løsningen enn på om systemet styrker aktsomhet og ansvarlige forhold i leverandørkjeden.

I forbindelse med innspillsmøtet 5. november 2024 ble utfordringer knyttet til skjemavelde trukket frem. Flere virksomheter ga uttrykk for at de opplever utfordringer med store mengder spørreskjemaer fra kunder og leverandører. Dette er skjemaer som ikke er standardiserte og som må fylles ut manuelt. Dette fører til at det brukes uforholdsmessig mye ressurser på å svare ut forespørsler om informasjon. Flere aktører uttrykte at dette arbeidet går på bekostning av det faktiske arbeidet med å oppnå forbedringer i egen virksomhet og i leverandørkjeden.

KPMG skriver i sin rapport at flere virksomheter opplever at det henvises til informasjonsplikten i åpenhetsloven når bedriftskunder ber om svar på spørreskjemaer. Dette ble også signalisert av aktører på innspillsmøtet 5. november 2024. Aktørene påpekte at informasjonskrav ikke er ment for informasjonsinnhenting som ledd i virksomheters aktsomhetsvurderinger, og at dette skal ivaretas gjennom annen dialog. Enkelte virksomheter påpekte likevel at informasjonskrav har vært en nyttig mekanisme i denne dialogen, særlig når de har hatt vanskeligheter med å få informasjon fra leverandører.

For å redusere den administrative byrden for virksomhetene, har enkelte virksomheter og interesseorganisasjoner uttrykt et ønske om en felles offentlig portal for effektiv informasjonsdeling, ifølge KPMGs rapport. Enkelte har argumentert for at for eksempel Brønnøysundregistrene kan benyttes til å arkivere redegjørelser og eventuell annen informasjon relatert til åpenhetsloven. Flere aktører i innspillsmøtet mente også at opprettelsen av et felles digitalt register kan være positivt i denne sammenheng, og at dette vil kunne lette informasjonsflyten virksomhetene imellom, samtidig som det vil kunne redusere antall spørreskjemaer som sendes ut.

Departementet registrerer utfordringene som virksomhetene rapporterer om når det gjelder økt arbeidsbelastning og bruk av spørreskjemaer for informasjonsinnhenting. Funnene kan indikere at det ikke er tydelig nok kommunisert hva prinsippene om risikobasert tilnærming og forholdsmessighet faktisk innebærer.

Departementet vil understreke at det ikke er i tråd med åpenhetslovens intensjon å sende ut standardiserte spørreskjemaer til alle leverandører og forretningspartnere for å kartlegge deres arbeid med aktsomhetsvurderinger. Departementet vil se nærmere på løsninger for å motvirke de utilsiktede konsekvensene rundt informasjonsinnhenting som evalueringen har avdekket.

3.7 Dårlig uttelling i offentlige anskaffelser

KPMG skriver i sin rapport at flere virksomheter som har deltatt i offentlige anbudprosesser uttrykker bekymring for bruken av etiske krav og nærmere bestemte kontraktsvilkår for ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden. Enkelte virksomheter forteller at de får dårligere uttelling i offentlige anbud når de er åpne om utfordringer i leverandørkjeden. KPMG skriver at virksomheter som leverer løsninger hvor aktsomhet er hensyntatt og priset inn, kan ende opp med å tape anbud til aktører som ikke har gjennomført like omfattende aktsomhetsvurderinger eller gjennomfører tiltakene de beskriver i sine tilbud.

Andre påpeker at kortsiktige leverandørforhold i offentlige avtaler ikke legger til rette for grundige forbedringsprosesser. KPMG viser til at dette eksempelvis kan være aktuelt der forholdene krever oppfølging over tid og oppdragsgiver dermed kun er involvert i deler av forbedringsprosessen.

Departementet er opptatt av at det skal være et samspill mellom åpenhetslovens krav og krav til offentlige oppdragsgivere etter regelverket for offentlige anskaffelser. Som vist til i forarbeidene til åpenhetsloven, foretar offentlig sektor betydelige innkjøp av varer og tjenester hvert år. Åpenhetslovens krav skal gjøre at offentlige oppdragsgivere får et enklere arbeid med å ettergå virksomhetenes arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. At KPMGs undersøkelse viser at flere virksomheter som er åpne om risiko for negativ påvirkning opplever at de ikke får tilstrekkelig uttelling i anbudskonkurranser, og også taper konkurranser til mindre seriøse virksomheter, kan skyldes manglende kunnskap og erfaring hos offentlige oppdragsgivere. Det kan også skyldes at mange virksomheter fremdeles er i startfasen av arbeidet med åpenhetsloven, og dermed ikke rapporterer tilstrekkelig om risiko som er avdekket. Regjeringen la 15. mai 2025 frem Prop. 147 L (2024–2025) lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.). Forslaget følger opp enkelte av forslagene i NOU 2023: 26 og NOU 2024: 9 om ny lov om offentlige anskaffelser. Funnene fra KPMGs rapport er tatt med inn i arbeidet med lovforslaget.

3.8 Forholdet til andre rapporteringskrav og EU-lovgivning

Åpenhetsloven virker ved siden av blant annet regnskapsloven og lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren mv. som også stiller krav til virksomheters bærekraftsrapportering. I tillegg oppstilles det rapporteringskrav i likestillings- og diskrimineringsloven.

Det fremkommer av KPMGs rapport at virksomhetene, med innføringen av direktivet om selskapers bærekraftsrapportering (CSRD) og en varslet innføring av aktsomhetsdirektivet (CSDDD) i norsk rett, uttrykker bekymring for at de vil få ytterligere utfordringer som følge av overlappende rapporteringskrav. Mange virksomheter erfarer allerede praktiske utfordringer som følge av ulike og overlappende rapporteringskrav, selv om et fåtall av respondentene i KPMGs utredning rapporterer om at de per nå erfarer en høy grad av overlapp med andre rapporteringskrav. Det er i hovedsak de større virksomhetene som rapporterer om at de erfarer overlapp mellom redegjørelsesplikten og andre rapporteringskrav.

Ifølge KPMG, erfarer virksomhetene særlig overlapp med regnskapsloven, likestillings- og diskrimineringsloven og direktivet om selskapers bærekraftsrapportering (CSRD). For CSRD, oppga 41 % av de store virksomhetene at de opplever «høy grad» av overlapp, mens 52 % oppga at de opplever «noen grad» av overlapp. Kun 7 % oppga at de ikke opplever noe overlapp mellom regelverkene.

Det fremgår videre av KPMGs rapport at det særlig er de store virksomhetene som er bekymret for den fremtidige harmoniseringen med nye direktiver fra EU, hvor det er ulike krav til vurderinger og ulike formkrav enn de som ligger i åpenhetsloven. Virksomhetene ønsker størst mulig grad av harmonisering med de nye europeiske direktivene, og mener ethvert krav i åpenhetsloven som går utover kravene i de nye direktivene vil være en byrde og konkurransehindring for norske virksomheter.

Også under departementenes innspillsmøte 5. november 2024 og møtet med NHOs Bærekraftsforum 31. januar 2025 var forholdet mellom åpenhetsloven og øvrige rapporteringskrav et sentralt tema. På innspillsmøtet var det en samstemt oppfatning blant virksomhetene at det er et stort behov for å harmonisere de ulike rapporteringskravene for å hindre dobbeltrapportering. Virksomhetene påpekte at dobbeltrapportering skaper unødvendige administrative byrder og gjør at rapporteringen blir fragmentert og vanskelig tilgjengelig for brukerne. Den samlede oppfatningen var videre at redegjørelsen etter åpenhetsloven bidrar til lite nytt for de virksomhetene som rapporterer på menneskerettigheter i egen bærekraftsrapport/årsrapport.

Flere aktører trakk frem at det er særlig viktig at rapporteringskravene i henholdsvis åpenhetsloven og EU-direktivet om selskapers bærekraftsrapportering (CSRD), harmoniseres. Flere virksomheter påpekte at det ikke er hensiktsmessig å levere to rapporter om samme tema, da dette er tidkrevende arbeid som virksomhetene bruker mye ressurser på og som går til direkte fradrag fra ressurser virksomhetene kunne brukt til å gjøre aktsomhetsvurderinger. Enkelte virksomheter påpekte imidlertid at systematikken for rapportering i henholdsvis åpenhetsloven og regnskapsloven er såpass ulik at det i dag er vanskelig å samordne rapporteringene. For å hindre at virksomhetene må skrive to ulike rapporter, spilte disse virksomhetene inn at man bør etterstrebe like systemer for rapportering i de ulike regelverkene. Flere aktører spilte også inn at dersom en virksomhet allerede er omfattet av reglene om bærekraftsrapportering i regnskapsloven, bør virksomheten gis unntak fra redegjørelsesplikten i åpenhetsloven.

Også viktigheten av at terminologien i de ulike regelverkene harmoniseres ble understreket. Begreper og definisjoner bør gis samme betydning i de ulike regelverkene, og dersom betydningen av et begrep er ment å avvike fra et annet regelverk, bør dette tydeliggjøres i forarbeidene.

Departementet registrerer virksomhetenes bekymring for dobbeltrapportering, og vil i det videre arbeidet vurdere ulike løsninger for å motvirke overlappende og doble rapporteringskrav. Departementet vil også vurdere begrepsbruken i åpenhetsloven nærmere, både i lys av eksisterende og nytt EU-regelverk og OECDs oppdaterte retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv.

3.9 Åpenhetslovens effekt på norske virksomheters konkurranseevne

Det fremkommer av KPMGs rapport at enkelte virksomheter uttrykker bekymring for norske virksomheters konkurransekraft som følge av åpenhetslovens plikter. Dette gjelder spesielt for norske virksomheter som konkurrerer mot virksomheter i andre land der det ikke foreligger tilsvarende lovkrav. Det gjelder også, ifølge KPMG, for mindre virksomheter som ikke er omfattet av åpenhetsloven, som potensielt blir valgt bort grunnet manglende rutiner eller dokumentasjon og hvor større virksomheter vurderer risikoen som for høy til å inngå samarbeid.

Flere av virksomhetene i KPMGs undersøkelse opplyste om at de har negative erfaringer med oppfølging av leverandører i andre land uten tilsvarende regelverk. Dette gjelder særlig i situasjoner der virksomhetene har begrenset innflytelse som liten kunde hos store leverandører. Virksomhetene opplever også utfordringer med å få internasjonale aktører til å forplikte seg til særnorske krav. Virksomhetene i KPMGs undersøkelse trakk fram at like betingelser på tvers av landegrenser vil kunne bidra til mer effektivt arbeid og bedre forståelse, ettersom aktørene i markedet forholder seg til samme krav og samme begrepsbruk. Flere av virksomhetene uttrykte også et ønske om så like betingelser som mulig i Europa, da ethvert ekstra krav i Norge i forhold til EU kan innebære en belastning for norske virksomheter.

KPMGs beskrivelser av åpenhetslovens effekt på norske virksomheters konkurranseevne samsvarer med innspillene departementet mottok under innspillsmøtet 5. november 2024 samt i etterfølgende skriftlige innspill. Tematikken ble også løftet i møte med NHOs forum for bærekraft 31. januar 2025, hvor selskaper som omfattes av både åpenhetsloven og EUs aktsomhetsdirektiv deltok. Virksomhetene fremhevet i dette møtet at dersom norske virksomheter møtes med særnorske krav utover de kravene som kommer fra EU, vil dette kunne svekke deres konkurransekraft overfor europeiske virksomheter. Avvikende regelverk vil også kunne vanskeliggjøre samarbeid om aktsomhetsprosessen på tvers av landene. Det ble som eksempel vist til at dersom norske virksomheter pålegges åpenhet i langt større grad enn europeiske virksomheter, kan dette gjøre samarbeid med norske virksomheter mindre attraktivt fordi det innebærer en risiko for negativ offentlig eksponering.

Departementet er opptatt av å ivareta norske virksomheters konkurranseevne og vil inkludere dette som et viktig perspektiv i arbeidet med et høringsnotat.

3.10 Forbrukertilsynet som veilednings- og tilsynsorgan

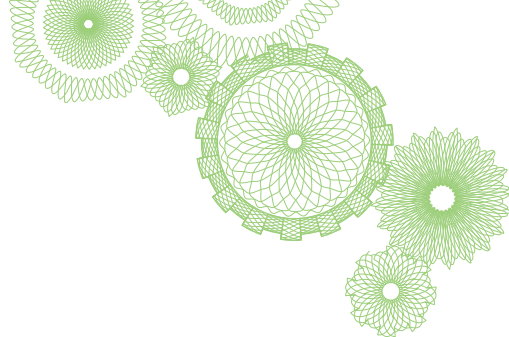
Forbrukertilsynet veileder om og fører tilsyn med åpenhetsloven. Ved manglende overholdelse av pliktene i åpenhetsloven kan Forbrukertilsynet innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre eller fatte vedtak med tvangsmulkt mot virksomhetene. Ved gjentatte brudd på redegjørelses- og informasjonsplikten kan overtredelsesgebyr benyttes. Forbrukertilsynet skal som utgangspunkt forsøke å få virksomhetene til å innrette seg etter lovens plikter før andre tiltak vurderes.

Det fremgår av KPMGs rapport at enkelte virksomheter har problematisert Forbrukertilsynets dobbeltrolle som både veilednings- og tilsynsorgan for åpenhetsloven. Disse virksomhetene mener det ikke er hensiktsmessig at Forbrukertilsynet har en slik dobbeltrolle og at dette var spesielt uheldig ved innføringen av loven, hvor det var et stort informasjonsbehov blant virksomhetene. Enkelte virksomheter mener Forbrukertilsynets dobbeltrolle kan stå i veien for en åpen dialog om etterlevelse og avklaringer av hva som ligger i lovkravene. Videre mener flere virksomheter at tilsynet ikke har den ønskede forståelsen for næringslivets premisser og de utfordringene som kan finne sted i komplekse leverandørkjeder.

Av rapporten fremkommer det også at enkelte virksomheter og interesseorganisasjoner har ytret manglende tillit til Forbrukertilsynet som veiledningsorgan. Enkelte virksomheter mener tilsynet har manglende erfaring og kompetanse om praktisk gjennomføring av aktsomhetsvurderinger, særlig knyttet til kompliserte problemstillinger. Dette gjelder spesielt for virksomheter med interne fagekspertiser og høy intern kompetanse på aktsomhetsvurderinger. Andre mener at Forbrukertilsynet er godt egnet både som veilednings- og tilsynsorgan fordi de har god innsikt i og erfaring med forvaltning av lignende regelverk og tilsyn med næringslivet.

Forbrukertilsynets rolle som veilednings- og tilsynsorgan var også tema under innspillmøtet 5. november 2024. Fra større virksomheter ble det særlig fremhevet at veilednings- og tilsynsmyndigheten bør ligge til et organ med sterk kompetanse på næringsvirksomhet. Dette ble også fremhevet i skriftlige innspill som departementet mottok i etterkant av innspillmøtet. Enkelte aktører har også tatt til orde for at det opprettes et nasjonalt kompetansesenter/ressurssenter som kan veilede både sivilsamfunn og virksomheter.

Departementet registrerer bekymringene som har kommet til uttrykk i KPMGs utredningsrapport og på innspillmøtet, og vil vurdere innspillene i det videre arbeidet.



4

Rettighetshavernes erfaringer med åpenhetsloven

Et sentralt formål med åpenhetsloven er å bidra til åpenhet i virksomhetene og gi allmennheten informasjon om hvordan virksomheter jobber for å ivareta grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Åpenhetsloven § 6 gir enhver rett til informasjon om hvordan en virksomhet håndterer faktiske og potensielle negative konsekvenser. Formålet med bestemmelsen er at allmennheten skal kunne ta informerte valg og etterprøve informasjon fra virksomhetene, som igjen skal bidra til å fremme respekt for menneskerettigheter og arbeidsforhold. I dette punktet redegjør departementet for rettighetshavernes erfaringer med åpenhetsloven så langt.

Sivilsamfunnorganisasjonene har ifølge SIFO sine undersøkelser i hovedsak positive erfaringer med åpenhetsloven. Noen få sivilsamfunnorganisasjoner forholder seg svært aktivt til åpenhetsloven, og disse organisasjonene kjenner godt til hverandre og samarbeider. De vil likevel se at loven ble bedre kjent og mer brukt i sivilsamfunnet for øvrig.

Sivilsamfunnorganisasjonene i SIFO sine undersøkelser mener åpenhetsloven allerede er et verktøy de kan benytte for å ansvarliggjøre virksomhetene. Med loven er det også skapt et godt utgangspunkt for dialog med bedriftene, ifølge SIFO. Forholdet til næringslivet er for sivilsamfunnet preget av tosidige holdninger. Enkelte aktører anser seg selv og bedriftene på samme lag, samtidig som sivilsamfunnet også ser på seg selv som en opposisjon til næringslivet. Enkelte bruker loven for å kontrollere virksomhetenes aktsomhetsvurderinger. Flere understreket samtidig at de to årene åpenhetsloven har virket må anses som en innkjøringsperiode, og at man så langt ikke vet om loven har en faktisk effekt på de forholdene loven sikter mot å forbedre.

I skriftlig innspill til departementet skriver en sivilsamfunnsorganisasjon at de opplever at åpenhetsloven har medført at det generelt har blitt en større åpenhet blant virksomhetene, og at dette gjelder både «nybegynnere» og de mer viderekommende virksomhetene. De mener dette er merkbart og synlig både i kommunikasjon med disse og gjennom deres aktsomhetsvurderinger. Deres erfaring er videre at åpenhetsloven gjentatte ganger har vist seg å være et godt verktøy i kommunikasjon med virksomheter i saker hvor det har skjedd menneskerettighetsbrudd eller hvor risikoen for slike brudd er overhengende. De opplever videre at mange av virksomhetene svarer kvalitativt bedre ved direkte henvendelse, og med flere detaljer, og antar at dette er fordi dette er forventet av virksomhetene etter loven. Samtidig

opplever de også at noen få virksomheter ikke svarer på henvendelser selv om de har en lovfestet plikt til dette. De skriver også at til tross for at loven krever at virksomhetene svarer skriftlig, dekkende og forståelig om hvordan de håndterer negative konsekvenser i sin leverandørkjede, har de flere ganger erfart at virksomhetene svarer på noe annet enn det de spør om. Denne erfaringen deles også av andre sivilsamfunnsorganisasjoner.

I skriftlig innspill til departementet har flere sivilsamfunnsorganisasjoner tatt til orde for at det bør opprettes en digital portal hvor virksomhetenes redegjørelser etter åpenhetsloven samles. Bakgrunnen for dette er at rapporteringen i dag oppleves som fragmentert, noe som kan gjøre det vanskelig for forbrukerne å få oversikt over selskapenes rapporter. En søkbar digital portal vil ifølge disse sivilsamfunnsorganisasjonene øke tilgjengeligheten på informasjon fra virksomhetene.

I SIFOs rapport «To år med åpenhetsloven» fremkommer det at enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner er kritiske til Forbrukertilsynets tilnærming til loven etter at den nå har virket i to år. Samtidig som organisasjonene har forståelse for at tilsynet la seg på en «mykere linje» i lovens innkjøringsfase, mener de at denne fasen har strukket seg for langt og at Forbrukertilsynet ikke har prøvd ut de sanksjonsmulighetene som ligger i loven. De viser også til at det totalt sett er få saker som har blitt tatt opp til behandling, og at saksbehandlingstiden er uforholdsmessig lang.

SIFOs delrapport om åpenhetslovens mediediskurser viser at media har hatt en rolle i å informere forbrukerne om åpenhetsloven og dens rettigheter og plikter. Medieanalysen viser samtidig at det er store forskjeller i medias omtale og vinkling av åpenhetsloven. Loven diskuteres både som et virkemiddel for å fremme menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og som en lov som stiller nye krav som bedriftene må forholde seg til. Loven fremstilles også som en styrking av forbrukernes rettigheter og makt, og som en markedsregulering som kan sikre like konkurransevilkår og bedre omdømme for bedriftene. Samtidig fokuserer nyhetsartikler også på økte rapporteringskrav, byråkratisering og økte kostnader som følger med loven. Det er lite overlapp mellom artikler som drøfter eller analyserer hensyn til menneskerettigheter, arbeidsforhold og aktive forbrukere på den ene siden opp mot hensynet til rapporteringskrav og lønnsomme bedrifter på den andre siden.

SIFO hadde begrenset tilgang til medierepresentanter som datagrunnlag for deres undersøkelser. Til tross for flere forespørsler til ulike aktører, var det kun en aktør som takket ja til intervju. Medierepresentantene som avslo, oppga ifølge SIFO manglende kjennskap til loven som grunn. Denne grunnen ble også oppgitt av journalister som har benyttet loven i sitt arbeid. Ifølge intervjuene SIFO har gjort med sivilsamfunnsorganisasjoner, bruker også journalister åpenhetsloven, men de har jevnt over manglende forståelse av hva slags informasjon loven gir dem rett på. Enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner forventer, ifølge SIFO, at media vil bruke loven mer aktivt med tiden.

I skriftlig innspill til departementet viser en medieaktør til at åpenhetsloven har et stort potensial for å være en portal for samfunns viktig journalistikk, og viser til flere redaksjonelle saker som bygger på informasjon journalistene har innhentet ved bruk av åpenhetsloven. Medieaktøren skriver videre at de jobber aktivt for å gjøre

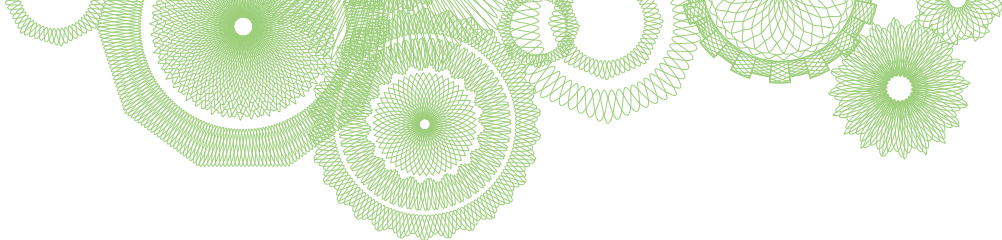
lovens innhold bedre kjent blant journalister, og de opplever en økende interesse for loven.

Sivilsamfunnsorganisasjonene i SIFO sin undersøkelse mener forbrukerne i liten grad bruker åpenhetsloven. Sivilsamfunnet forklarer dette med at åpenhetsloven er en relativt ny lov som få har kjennskap til, og at å anvende loven forutsetter en kompetanse en ikke kan forvente fra den jevne forbruker. Sivilsamfunnet mener det er utfordrende for forbrukerne å sette seg inn i lovverket, stille informasjonskrav og tolke svarene de får. Flere hevder imidlertid, ifølge SIFO, at utfordringene med forbrukernes manglende engasjement til en viss grad løses ved at organisasjonene representerer dem.

SIFOs delrapport om forbrukerne synes langt på vei å støtte sivilsamfunnets oppfatninger. Undersøkelsen viser at størsteparten av forbrukerne som deltok i SIFOs spørreundersøkelse synes det er viktig at anstendige arbeidsforhold er ivaretatt i leverandørkjedene til selskapene de kjøper produkter fra. Likevel oppgir hele 75 % at de ikke anser seg selv for å være informerte om slike forhold. Mange svarer at grunnen til dette er at de opplever slik informasjon som vanskelig tilgjengelig. Flere ønsker at informasjon om virksomheters ivaretagelse av arbeidsforhold i leverandørkjeder formidles allmennheten gjennom merkeordninger.

Det fremgår videre av SIFOs rapport at kun 9 % av respondentene som deltok i spørreundersøkelsen kjenner til åpenhetsloven. 63% oppgir at de ikke kjenner til åpenhetsloven, mens 28 % svarer vet ikke. Videre er kunnskapen om lovens innhold lav. Forbrukerne som anser seg selv for å være informerte om arbeidsforhold, som kjenner til åpenhetsloven og som synes det er viktig at anstendige arbeidsforhold er ivaretatt når de kjøper produkter, opplyser imidlertid at de i større grad har endret adferd etter at loven kom. Den endrede adferden består hovedsakelig i å ha kjøpt, eller å ha unngått å kjøpe, produkter basert på informasjon om arbeidsforholdene i den aktuelle leverandørkjeden. 99 % av forbrukerne i spørreundersøkelsen mener at virksomhetene bør være pålagt å gi informasjon om menneskerettigheter og arbeidsforhold.

Departementet merker seg at rettighetshaverne etter åpenhetsloven har ulik erfaring med å bruke åpenhetsloven så langt. Sett i lys av at åpenhetsloven er en ny lov, er dette, etter departementets vurdering, et naturlig funn. Departementet registrerer at sivilsamfunnsorganisasjonene er den gruppen blant lovens rettighetshavere som har vært mest aktive i å fremskaffe informasjon fra virksomhetene etter åpenhetsloven. Departementet mener sivilsamfunnsorganisasjonene også vil være sentrale aktører i tiden fremover, særlig når det gjelder å nå ut til forbrukerne med informasjon. Departementet registrerer videre at hver tredje forbruker i SIFOs spørreundersøkelse oppgir at de tar for gitt at arbeidsforholdene er ivaretatt. Dette kan ifølge SIFO indikere at forbrukerne mener at ansvaret for å ivareta menneskerettigheter og arbeidsforhold i leverandørkjedene bør ligge hos noen andre enn forbrukerne selv.



5

Økonomiske og administrative konsekvenser av åpenhetsloven

5.1 Estimerte kostnader før lovens ikrafttredelse

Før åpenhetsloven ble vedtatt, utarbeidet Oslo Economics i samarbeid med KPMG en konsekvensanalyse for å konkretisere og tallfeste økonomiske og administrative konsekvenser som det var ventelig at virksomheter ville oppleve som følge av kravene i åpenhetsloven. Konsekvensanalysen ble gjennomført i løpet av fem uker fra november 2020 til januar 2021, og tok utgangspunkt i Etikkinformasjonsutvalgets forslag til en åpenhetslov. Som følge av at konsekvensutredningen ble gjennomført på kort tid, understreker Oslo Economics i rapporten at det er usikkerhet knyttet til kostnadsestimatene, og at disse følgelig må betraktes som grove estimater. Departementet understreket også i forarbeidene til åpenhetsloven at de økonomiske og administrative konsekvensene for enkelte virksomheter kan overstige kostnadsanslagene.

I konsekvensutredningen fra 2021 ble det estimert årlige gjennomsnittskostnader ut fra virksomhetenes bransjetilhørighet og modenhet. Virksomhetens modenhet knytter seg her til om virksomheten allerede utfører lignende vurderinger og derfor var klare til å oppfylle lovens plikter. Virksomhetenes bransjetilhørighet ble av Oslo Economics vurdert å være enten lavrisiko (for eksempel konsultentselskaper og eiendomsselskaper), eller høyrisiko (for eksempel virksomheter som tilbyr produkter som elektronikk, IT-utstyr, tekstiler). Oslo Economics estimerte årlige gjennomsnittskostnader for mellomstore virksomheter fra ca. 25 000 kroner (virksomheter i lavrisikobransjer) til ca. 170 000 kr (virksomheter i høyrisikobransjer). For store virksomheter var de tilsvarende kostnadene estimert fra ca. 150 000 kroner (virksomheter med stor modenhet) til ca. 1 millioner kroner (virksomheter med liten modenhet).

Basert på konsekvensutredningen fra Oslo Economics, ble det i forarbeidene til åpenhetsloven anslått at de totale økonomiske og administrative konsekvensene for de 8 830 identifiserte virksomhetene som ville bli pålagt plikter gjennom åpenhetsloven, ville utgjøre ca. 700 millioner kroner i oppstartsåret og ca. 630 millioner kroner i det andre året. Disse tallene var avgrenset til de direkte kostnadene for virksomhetene ved å oppfylle pliktene som følger av loven. Det vil si at positive virkninger av åpenhetsloven, for eksempel bedre omdømme, ikke var medberegnet.

5.2 Rapporterte kostnader etter lovens ikrafttredelse

KPMG skriver i sin utredningsrapport fra 2024 at mange virksomheter rapporterer om økt arbeidsbelastning som en utfordring ved loven. I mange tilfeller beskriver virksomhetene at dette henger sammen med begrensede administrative ressurser internt og økt mengde administrative oppgaver. Det er de mellomstore virksomhetene som i størst grad tar opp denne utfordringen.

I spørreundersøkelsen til KPMG ble virksomhetene spurt om hvor ressurskrevende pliktene i åpenhetsloven har vært for dem. Nærmere bestemt ble virksomhetene spurt om hvor mange dagsverk virksomhetene bruker på plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger, plikten til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger og besvare informasjonskrav. I spørreundersøkelsen ble hvert trinn i aktsomhetsvurderingene ansett som en egen plikt, dvs. 6 ulike plikter:

- ▶ Trinn 1: Forankringsplikten,
- ▶ Trinn 2: Kunnskapsplikten,
- ▶ Trinn 3: Tiltaksplikten,
- ▶ Trinn 4: Oppfølgingsplikten,
- ▶ Trinn 5: Kommunikasjonsplikten,
- ▶ Trinn 6: Gjenopprettingsplikten.

De fleste virksomhetene oppgir at de bruker 1-20 dagsverk per år på hver av pliktene. Et fåtall av virksomhetene mener gjennomføringen krever mer enn 20 dagsverk. Dersom man tolker svarene dithen av de fleste virksomhetene bruker 1-20 dagsverk per plikt, innebærer dette, ifølge KPMG opp mot 70 % av et årsverk sammenlagt på alle pliktene. Det er en korrelasjon mellom virksomhetsstørrelse og hvor mye tid virksomhetene mener åpenhetslovens plikter krever av dem. Det betyr at jo større virksomheten er, jo mer tid bruker de på å oppfylle pliktene etter åpenhetsloven.

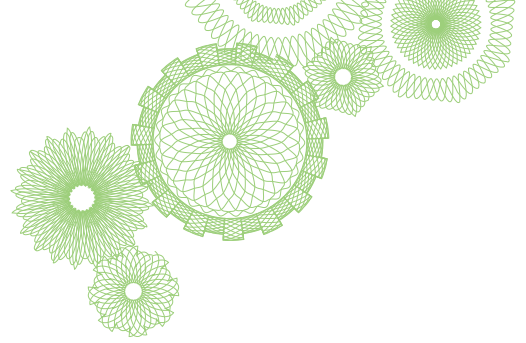
KPMGs spørreundersøkelse viser at kunnskapsplikten og redegjørelsesplikten er de pliktene virksomhetene mener er mest ressurskrevende. Virksomhetene oppgir at de bruker minst tid på gjenopprettingsplikten.

Data fra spørreundersøkelsen gir et anslag på hvor mye tid virksomhetene bruker på de ulike pliktene i åpenhetsloven. Basert på dette datagrunnlaget har KPMG beregnet kostnadene for virksomhetene med å etterleve åpenhetsloven. Med enkelte unntak er hovedinntrykket at store virksomheter har høyest utgifter og i mange tilfeller er kostnadene oppgitt å være høyere enn 1 million kroner per år. Mellomstore og mindre virksomheter oppgir et mer moderat kostnadsnivå, ifølge KPMG. Likevel er kostnadene i snitt høyere enn gjennomsnittsanslagene i konsekvensutredningen fra Oslo Economics. KPMG skriver at basert på kostnadsanslag estimert ut fra virksomhetenes oppgitte tidsbruk i spørreundersøkelsen i KPMGs utredning, foreligger det indikasjoner på at kostnadene har blitt anslagsvis tre ganger så høye som estimert i konsekvensutredningen fra Oslo Economics. KPMG presiserer at også dette er grove estimater.

KPMG peker i utredningsrapporten på at det på tidspunktet konsekvensutredningen til Oslo Economics ble utarbeidet, forelå begrenset tilgjengelig informasjon om

virksomhetenes modenhetsnivå innen aktsomhetsvurderinger, og bærekraft generelt. Det ble derfor forutsatt et noe høyere modenhetsnivå enn det som reelt sett kan ha vært tilfellet, blant annet med bakgrunn i det virksomhetene selv beskrev i sine bærekraftsrapporter, samt i offentliggjorte forpliktelser og retningslinjer. KPMG skriver samtidig at selv om kostnadene forbundet med åpenhetsloven er høyere enn estimert i konsekvensutredningen, virker byrden som pålegges virksomhetene i åpenhetsloven foreløpig relativt beskjeden sammenlignet med andre regelverk, som for eksempel hvitvaskings- og personvernregelverkene. KPMG viser til at det eksempelvis ikke er krav om dedikerte ressurser i åpenhetsloven, slik det er knyttet til verneombud, personvernombud eller lignende etter annet regelverk. KPMG har i liten grad observert at virksomhetene har økt intern bemanning/kapasitet for å etterleve lovkravene, men snarere dedikert eksisterende ressurser til dette arbeidet.

Departementet registrerer at KPMGs undersøkelse indikerer at kostnadsanslagene som ble lagt til grunn ved utarbeidelsen av forslaget til en åpenhetslov var noe lave. Samtidig understreker KPMG at de nye beregningene også er grove estimater. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om merkostnadene virksomhetene opplever som en direkte følge av åpenhetsloven. Mange store virksomheter har eksempelvis i lang tid jobbet med aktsomhetsvurderinger for menneskerettigheter og arbeidsforhold, og kostnadsanslagene til KPMG sier ikke noe om hvilke kostnader disse virksomhetene ville brukt på dette arbeidet uavhengig av åpenhetsloven. Regjeringen forventer videre at virksomhetene kjenner til og følger OECDs retningslinjer. Etterlevelsen av åpenhetslovens plikter vil til en viss grad sammenfalle med dette arbeidet.



6

Innspill til enkelte sentrale problemstillinger

6.1 Innledning

Hovedformålet med denne evalueringsrapporten er å vurdere hvordan virksomheter, sivilsamfunn og andre interessenter opplever at åpenhetsloven har virket så langt. I lovens forarbeider ble det også pekt på tre sentrale problemstillinger som skulle vurderes nærmere i forbindelse med en evaluering av loven:

- ▶ **Vurdering av terskelverdier:** Hvorvidt mindre virksomheter også skal inkluderes som pliktsubjekter etter loven.
- ▶ **Vurdering av lovens saklige virkeområde:** Hvorvidt loven skal utvides til å gjelde miljøpåvirkning, og eventuelt andre områder som omfattes av OECDs retningslinjer.
- ▶ **Informasjon om produksjonssted:** Hvorvidt loven skal inkludere en plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted.

Disse problemstillingene har vært tema i KPMG- og SIFO-rapportene samt innspillmøtene. Departementet har mottatt nyttige innspill til disse problemstillingene, som departementet ønsker å gi en kortfattet oppsummering av nedenfor i punkt 6.2 til 6.4.

Dersom det skal foreslås endringer i åpenhetsloven, vil det kreve en grundig utredning, og eventuelle endringsforslag vil bli drøftet i et høringsnotat og sendt på offentlig høring. Departementet vil derfor ikke foreta en nærmere vurdering av disse problemstillingene nå, men redegjøre for hovedinnspillene som har kommet så langt.

6.2 Åpenhetsloven og terskelverdier

6.2.1 Om dagens terskelverdier

Åpenhetsloven gjelder i dag større virksomheter som tilbyr varer og tjenester. Med større virksomheter menes virksomheter som er foretak av allmenn interesse etter regnskapsloven § 1-6, eller som på balansedagen overskrider minst to av følgende tre terskler:

1. Salgsinntekt: 70 millioner kroner
2. Balansesum: 35 millioner kroner
3. Gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk.

I forarbeidene til åpenhetsloven er det anslått at loven omfatter rundt 9 000 virksomheter.

Etikkinformasjonsutvalget foreslo i sin utredning at åpenhetsloven skulle gjelde alle virksomheter uavhengig av størrelse. Dette ble ikke en del av det endelige lovforslaget. I forarbeidene til åpenhetsloven (Prop. 150 L (2020–2021) punkt 7.3.3) ble det vist til at departementet ved evalueringen av loven ville vurdere om «loven skal utvides til å gjelde flere virksomheter, for eksempel basert på en risikovurdering av enkelte bransjer».

6.2.2 Funnene i utredningsrapportene og øvrige innspill

KPMG har i sitt utredningsoppdrag undersøkt hvordan virksomhetene opplever terskelverdiene i åpenhetsloven, som baserer seg på en spørreundersøkelse besvart av 273 virksomheter med følgende fordeling:

- ▶ **Store virksomheter** (ansatte: ≥ 1000 , omsetning: $\geq 5,3$ mrd. kr.): 56 svar (89 %)
- ▶ **Mellomstore virksomheter** (ansatte: ≥ 250 , omsetning: ≥ 580 mrd. kr.): 81 svar (49 %)
- ▶ **Mindre virksomheter** (ansatte: ≥ 50 , omsetning: ≥ 70 millioner kr.): 119 svar (39 %)
- ▶ **Virksomheter som ikke er omfattet av åpenhetsloven** (ansatte: <50 , omsetning <70 millioner kr.): 17 svar (26 %)

På påstanden «Åpenhetsloven gjelder alle selskaper med minst 50 ansatte og/eller en salgsinntekt på minst 70 millioner kroner og/eller balansesum på minst 35 millioner kroner. Disse terskelverdiene treffer godt.» svarer 18 % at terskelverdiene er for lave, 51 % at terskelverdiene er der de bør være, 6 % at terskelverdiene er for høye, mens 25 % svarer vet ikke/har ikke forutsetninger for å svare.

Det er flest blant de mindre virksomhetene som mener terskelverdiene er for lave og flest mellomstore virksomheter som mener terskelverdiene er for høye. En liten andel av mellomstore og mindre virksomheter samt virksomheter som ikke er omfattet av loven, mener at flere virksomheter skulle vært omfattet av loven.

Enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner mener ifølge KPMGs rapport at åpenhetsloven bør gjelde for alle virksomheter, uavhengig av størrelse og at dagens terskelverdier bør senkes. Bakgrunnen for dette er ifølge KPMG at det finnes et stort antall små virksomheter i Norge som på tross av få egne medarbeidere, kan ha omfattende og globale leverandørkjeder hvor det kan foreligge høy risiko for negative konsekvenser.

Flertallet av respondentene i KPMGs spørreundersøkelse (63 %) er helt enige i at åpenhetsloven bør gjelde for alle virksomheter uavhengig av bransje. 22 % oppgir at de er delvis enig i dette. Selv om majoriteten av respondentene innen hver størrelseskategori er helt enig i at loven bør gjelde uavhengig av bransje, ser det ut til å være noe mer usikkerhet blant de mellomstore og mindre virksomhetene der det er en større andel som er «delvis enig» i påstanden, samt noen som er «delvis uenig».

Det fremgår av KPMGs rapport at flere virksomheter mener det vil være hensiktsmessig om åpenhetslovens terskelverdier harmoniseres med de nye europeiske direktivene innen bærekraft, spesielt direktivet om selskapers bærekraftsrapportering og aktsomhetsdirektivet. Disse har høyere terskelverdier enn åpenhetsloven. Det har også blitt påpekt som utfordrende at åpenhetsloven nå har andre terskelverdier enn regnskapsloven. Dette skyldes at regnskapsloven har blitt endret etter at åpenhetsloven trådte i kraft.

Departementet ba KPMG om å undersøke hvordan mindre virksomheter som ikke er pliktsubjekter i åpenhetsloven har blitt berørt av lovens krav. Blant 50 spurte virksomheter, mottok KPMG svar på spørreundersøkelsen fra 17 av disse. Dette tilsvarer en svarprosent på 26 %. Ettersom svarprosenten i denne gruppen var lav, er det usikkerhet knyttet til om funnene er representative for denne virksomhetskategorien.

Virksomhetene som ikke omfattes av åpenhetsloven, opplever ifølge KPMGs rapport, indirekte krav gjennom kontrakter med større selskaper som er underlagt loven. Flere av virksomhetene peker på viktigheten av å ta hensyn til små virksomheter og deres begrensede ressurser.

Besvarelsene i KPMGs spørreundersøkelse fra virksomhetene som ikke er omfattet av åpenhetsloven i dag, ga ikke inntrykk av at åpenhetsloven har ført til en særlig økt byrde for dem. Samtidig viser KPMG i sin rapport til en bransjeorganisasjon som har en stor andel mindre virksomheter som ikke er omfattet av loven, og at deres erfaring er at forholdsmessighetsprinsippet i loven faller bort ved at det stilles likelydende krav til store og mindre virksomheter gjennom kontrakter. Dermed blir mindre virksomheter indirekte pålagt åpenhetslovens plikter. KPMG skriver videre at virksomheter som er omfattet av åpenhetslovens krav i stor grad viderefører krav til aktsomhetsvurderinger til leverandører og forretningspartnere i form av kontraktskrav og/eller rapporteringskrav.

SIFOs rapporter angir at sivilsamfunnsorganisasjonene er svært opptatte av at en EU-tilpasning ikke må føre til en utvanning av åpenhetsloven. Dette gjelder ifølge SIFO særlig spørsmålet om størrelsen på virksomhetene som omfattes av loven. I SIFOs rapport «To år med åpenhetsloven» fremkommer det at flere sivilsamfunnsorganisasjoner mener loven ideelt sett burde omfatte alle virksomheter, også små. De viser til at også mindre virksomheter kan ha leverandørkjeder som involverer høy risiko for menneskerettighetsbrudd. Dersom mindre virksomheter opererer i lavrisikosektorer, mener sivilsamfunnsorganisasjonene at den administrative byrden som følger av loven bør være overkommelig. De mener videre at dersom en virksomhet opererer i en høyrisikosektor, bør man under alle omstendigheter kunne kreve at de gjør nødvendige aktsomhetsvurderinger.

Det ble i innspillsmøtet 5. november 2024 påpekt av flere aktører at små virksomheter ofte har få ressurser tilgjengelig til aktsomhetsarbeid og at det derfor ikke bør stilles samme forventninger til disse selskapene som til større selskaper. Flere aktører trakk også frem at åpenhetsloven har påført mindre selskaper store kostnader.

Flere aktører mente at terskelverdiene i åpenhetsloven må harmoniseres med terskelverdiene i regnskapsloven slik at det blir enklere å forholde seg til reglene. I regnskapsloven er store og mellomstore foretak angitt som foretak som på balanse-dagen overskrider minst to av følgende tre terskler:

- a. Balansesum: 84 millioner kroner (sml. 70 millioner kroner i åpenhetsloven)
- b. Salgsinntekter: 168 millioner kroner (sml. 35 millioner kroner i åpenhetsloven)
- c. Gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk.

6.2.3 Veien videre

Departementet registrerer at det er ulike synspunkter knyttet til terskelverdiene i åpenhetsloven, der enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner tar til orde for en utvidelse, mens flere aktører er bekymret for ressursituasjonen og byrdene dette vil medføre for mindre virksomheter. Departementet registrerer også at flere virksomheter mener terskelverdiene i åpenhetsloven er hensiktsmessige, samtidig som flere er opptatte av harmonisering med annet nasjonalt og europeisk regelverk.

Departementet tar med seg funnene i KPMG-rapporten og SIFO-rapportene samt de øvrige innspillene departementet har mottatt i det videre arbeidet med åpenhetsloven. Dersom det skal foreslås endringer i terskelverdiene i åpenhetsloven, må det gjøres en grundig vurdering. Eventuelle endringsforslag vil bli drøftet i et høringsnotat og sendt på offentlig høring.

6.3 Åpenhetsloven og miljø

6.3.1 Om miljø i dagens åpenhetslov og OECDs retningslinjer

Åpenhetsloven gjelder grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Innenfor disse områdene pålegger åpenhetsloven virksomheter å utføre aktsomhetsvurderinger «i tråd med OECDs retningslinjer». I OECDs retningslinjer skal det også gjøres aktsomhetsvurderinger på miljø, jf. kap VI. i retningslinjene. Det fremgår av forarbeidene til åpenhetsloven at grunnleggende menneskerettigheter inkluderer miljøpåvirkning som resulterer i negativ påvirkning på menneskerettighetene. Ut over dette er miljøpåvirkning ikke omfattet av åpenhetsloven.

Hvorvidt åpenhetsloven skulle omfatte miljøpåvirkning på *selvstendig grunnlag* ble drøftet i forarbeidene til åpenhetsloven. Der ble det fremhevet at en eventuell inkludering av miljø på selvstendig grunnlag ville vurderes nærmere i forbindelse med evalueringen av åpenhetsloven.

6.3.2 Funnene i utredningsrapportene og øvrige innspill

KPMG skriver i sin rapport at mange virksomheter allerede gjennomfører aktsomhetsvurderinger knyttet til miljø og klima. KPMG skriver også at de ikke har observert noen utbredt bekymring blant respondentene for at åpenhetsloven eventuelt utvides til å inkludere krav til aktsomhetsvurderinger av negative miljøpåvirkninger. Enkelte virksomheter innen industrien har vist til at de allerede er pålagt strenge miljøkrav.

KPMGs spørreundersøkelse viser at 86 % av respondentene som representerer store og mellomstore virksomheter allerede utfører aktsomhetsvurderinger knyttet til miljø. Andelen er noe mindre blant mindre virksomheter (64 %). Blant virksomheter som ikke er omfattet av loven, opplyser 30 % at de utfører aktsomhetsvurderinger knyttet til miljø.

I SIFOs rapport «Forbrukeres forhold til åpenhetsloven» ble forbrukerne spurt om hvilke temaer de ønsker å få informasjon om gjennom åpenhetsloven. På en skala fra 1 (i svært liten grad) til 10 (i svært stor grad) oppga forbrukerne i gjennomsnitt 6,8 når det gjelder ønsket om å få mer informasjon om hvordan bedrifter ivaretar klima og miljø.

SIFO skriver i sin rapport «To år med åpenhetsloven» at sivilsamfunnsorganisasjonene har en forventning om at åpenhetsloven utvides til å gjelde miljøhensyn når den revideres. Denne forventningen henger, ifølge SIFO, sammen med at miljøhensyn ikke var inkludert i det opprinnelige mandatet til Etikkinformasjonsutvalget, men at loven likevel er konstruert slik at nye elementer enkelt kan tas inn. Sivilsamfunnsorganisasjonene viser også til at aktsomhetsdirektivet inkluderer miljø.

Om åpenhetsloven bør utvides til å inkludere miljø ble også drøftet på innspillsmøtet 5. november 2024. Mange virksomheter viste til at de allerede gjør mye på miljø i dag, men at dette ikke nødvendigvis dekker kravet til aktsomhetsvurderinger fullt ut. De som omfattes av direktivet om selskapers bærekraftsrapportering (CSRD) arbeider eksempelvis med miljø allerede. Enkelte aktører fremhevet at selv om virksomhetene allerede gjør mye på miljø, er det ikke uproblematisk å utvide loven til å omfatte aktsomhetsvurderinger også for miljø. Det ble blant annet fremhevet at det for mindre virksomheter kan være vanskelig å vite hva aktsomhetsvurderinger for miljø innebærer.

Flere aktører, både sivilsamfunn og enkelte store virksomheter, tok i innspillsmøtet til orde for at inkluderingen av miljø bør gjelde for alle virksomheter som omfattes av åpenhetsloven i dag. Det ble blant annet pekt på at åpenhetsloven allerede delvis omfatter miljøpåvirkning, ettersom miljøpåvirkning som resulterer i negativ påvirkning på menneskerettighetene omfattes av loven i dag. Det ble også pekt på at OECDs retningslinjer inkluderer miljø, og at aktsomhetsdirektivet gjør det naturlig å se disse temaene mer i sammenheng.

Andre aktører trakk frem at åpenhetsloven allerede i dag er byrdefull for mindre virksomheter, og at en eventuell utvidelse av loven til å gjelde miljø vil gjøre at loven vil bli en stor belastning for mindre virksomheter. Enkelte aktører mente at dette tilsier at loven ikke utvides til å gjelde miljø for flere aktører enn de som omfattes av aktsomhetsdirektivet.

Noen foreslo en trinnvis innføring ved at miljø i første omgang gjelder for de virksomhetene som omfattes av aktsomhetsdirektivet. Deretter kan man på sikt utvide til miljø for alle når de mindre virksomhetene har fått bredere erfaring på menneskerettigheter og arbeidsforhold. Definisjonen av miljøpåvirkning må for øvrig være den samme i Norge som i EU, ifølge enkelte aktører.

Flere fremhevet viktigheten av å se på miljøinformasjonsloven og de mekanismene som allerede ligger der i dag. En aktør trakk frem at miljøinformasjonsloven har

noen mekanismer som er bedre enn åpenhetsloven ved at man har en kunnskapsplikt og en informasjonsplikt som er identiske. Miljøinformasjonsloven har imidlertid ikke en plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger. Enkelte aktører mente man bør se på om åpenhetsloven og miljøinformasjonsloven kan slås sammen.

Dersom alle virksomhetene skal få plikter knyttet til miljø, mente flere at støtte og veiledning til virksomhetene, særlig de mindre virksomhetene, er helt sentralt.

Også i etterfølgende skriftlige innspill til departementet har flere sivilsamfunnsorganisasjoner tatt til orde for at selskapers negative miljøpåvirkning inkluderes i åpenhetsloven.

6.3.3 Veien videre

Departementet registrerer at mange virksomheter i KPMGs undersøkelse rapporterer at de allerede utfører aktsomhetsvurderinger knyttet til miljø i dag. Samtidig viser også KPMGs undersøkelse at det kan være ulik forståelse av hva det vil si å utføre aktsomhetsvurderinger blant virksomhetene, se nærmere omtale i punkt 3.5. Dette kan tilsi at funnene må nyanseres noe.

Departementet tar med seg innspillene fra næringslivsaktører og sivilsamfunnsorganisasjoner i det videre arbeidet med åpenhetsloven, og vil vurdere nærmere om aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven også skal omfatte negativ påvirkning på miljø. Departementet vil som et ledd i dette arbeidet innhente nærmere erfaringer fra selskaper som gjør aktsomhetsvurderinger for miljø i dag. Eventuelle endringsforslag vil bli drøftet i et høringsnotat og sendt på offentlig høring.

6.4 Offentliggjøring av informasjon om produksjonssted

6.4.1 Om dagens regulering

Åpenhetsloven oppstiller i dag en plikt for virksomhetene til å gjennomføre og redegjøre for aktsomhetsvurderinger og besvare informasjonskrav fra allmennheten ved forespørsler. Åpenhetsloven oppstiller ikke en plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted, og det samme gjelder OECDs retningslinjer.

Offentliggjøring av informasjon om produksjonssted var tema da åpenhetsloven ble utarbeidet. Flertallet i Etikkinformasjonsutvalget mente at det vil være hensiktsmessig å innføre en opplysningsplikt om produksjonssted, men begrense den til å gjelde for virksomheter som omsetter varer til forbrukere. Etikkinformasjonsutvalget foreslo å definere produksjonssted som den fabrikk eller det anlegget der størstedelen av varen, det vil si sluttproduktet, er satt sammen før salg. Opplysninger om produksjonssted kunne, ifølge utvalget, gis som opplysning om hvor produksjonen foregår, for eksempel fabrikkens navn og adresse. Forslaget omfattet ikke en plikt til å offentliggjøre leverandørlistene.

Ut ifra en helhetsvurdering valgte departementet å ikke foreslå en plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted da forslaget til åpenhetslov ble lagt frem i 2021. Departementet la blant annet vekt på at innspillene fra høringsinstansene sprikte. På den ene siden påpekte flere høringsinstanser at en plikt til å offentlig-

gjøre slik informasjon kunne være hensiktsmessig og formålstjenlig ved at det ville gjøre det enklere å etterprøve virksomhetenes aktsomhetsarbeid. Dette kunne bidra til å oppfylle lovens formål. På den andre siden tilsa flere høringsinnspill at en slik plikt ville være byrdefull for virksomhetene og at man av hensyn til virksomhetenes konkurranseevne burde være varsomme med å innføre nasjonale regler som går lenger enn OECDs retningslinjer og UNGP.

I forarbeidene til åpenhetsloven ble det vist til at departementet eventuelt vil foreslå en plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted på et senere tidspunkt dersom nærmere vurderinger tilsier at en slik plikt er hensiktsmessig og gjennomførbar. Det ble i den forbindelse vist til evalueringen av loven.

6.4.2 Funnene i utredningsrapportene og øvrige innspill

I SIFOs spørreundersøkelse til forbrukerne var svaralternativet «hvor produktene kommer fra» det alternativet som i gjennomsnitt scoret høyest når forbrukerne ble spurt om hva de ønsket inkludert i åpenhetsloven ved en revisjon. På en skala fra 1 (i svært liten grad) til 10 (i svært stor grad) fikk dette svaralternativet i snitt en score på 8,1.

I SIFOs rapport «To år med åpenhetsloven» fremkommer det at samtlige sivilsamfunnsorganisasjoner som SIFO intervjuet var klare på at virksomheter bør ha en plikt til å opplyse om produksjonssted. Dette vil, ifølge dem, muliggjøre risikoprofilering slik som risikokart, etiske veiledere og etterprøvbarehet. Disse sivilsamfunnsorganisasjonene viste til at flere virksomheter allerede i dag rapporterer om produksjonssted, for eksempel enkelte virksomheter i tekstilbransjen. Flere mente at slik loven er nå, kan de i liten grad utøve press på virksomheter utover det å stille informasjonskrav.

Departementet har også mottatt flere skriftlige innspill fra sivilsamfunnsorganisasjoner som mener det er viktig at åpenhetsloven utvides til å pålegge virksomheter å være åpen om produksjonssted. Det vises i innspillene blant annet til at åpenhet om produksjonssted vil være avgjørende for å sikre at virksomhetene bidrar til gjenoppbygging, for å kunne verifisere opplysningene virksomhetene deler om arbeidsforhold ved produksjonssteder og å sikre inkluderende interessentdialog, noe man er avhengig av for å gjennomføre gode aktsomhetsvurderinger. Enkelte aktører peker også på at åpenhet om produksjonssteder gjør at fagforeninger i produksjonsland i langt høyere grad vil kjenne til hvilke klesmerker som produseres ved hvilke fabrikker, noe som gjør det lettere å kontakte kjøperne direkte dersom fagforeningene ikke når frem overfor arbeidsgiveren.

Samtidig har det i evalueringen også kommet tydelige motforestillinger mot at det innføres en plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted. KPMG skriver i sin rapport at enkelte virksomheter innen industrien har problematisert åpenhet i lys av sikkerheten for egne medarbeidere og involverte i leverandørkjeden, særlig i forbindelse med åpenhet om produksjonslokaler. Det å dele informasjon om produksjonssteder og å svare ut informasjonsforespørsler knyttet til spesifikke lokasjoner kan skape krevende situasjoner for personalets sikkerhet og i enkelte tilfeller for sikkerheten i lokalsamfunn. Eksempelvis kan det å dele informasjon om utvinningslokasjoner for mineraler i konfliktområder innebære en risiko for eskalering av konflikter lokalt mellom konkurrerende grupper.

Tilsvarende synspunkter ble også fremhevet på departementets innspillsmøte 5. november 2024. Her trakk flere aktører frem at en plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted kan innebære en fare for liv og helse for virksomhetens ansatte. Videre at dersom man er åpen om slik informasjon vil dette kunne føre til at virksomhetene ikke slipper til hos sine underleverandører og dermed mister tilgang til informasjon om de faktiske forholdene. Åpenhet vil i slike tilfeller virke mot sin hensikt.

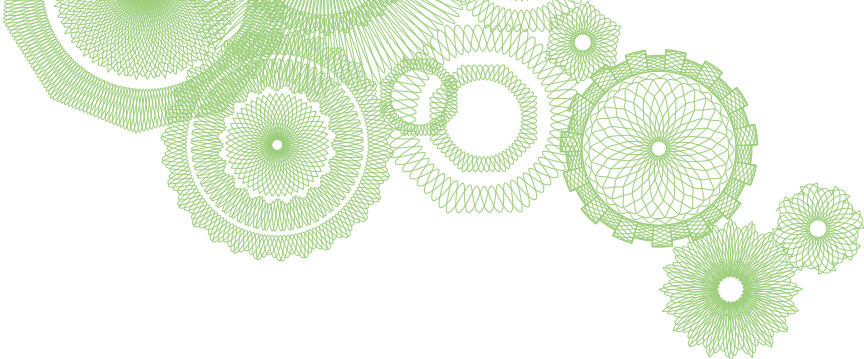
I skriftlig innspill til departementet skriver en større norsk virksomhet at de, på bakgrunn av dagens allerede relativt vide utforming av åpenhetslovens informasjonsplikt, stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å innføre en ytterligere eksplisitt plikt til å oppgi navn på leverandører og/eller produksjonssted. Deres erfaring er at fremgang i arbeidet, f.eks. med menneskerettigheter og arbeidsforhold, ofte vil kreve at det over tid bygges relasjoner og et tillitsforhold til enkeltleverandører. Dersom det innføres en særnorsk plikt til å navngi leverandører eller oppgi produksjonssted vil dette ifølge virksomheten kunne vanskeliggjøre slikt arbeid i strid med lovens formål. Tilsvarende synspunkter ble også løftet i møte med NHOs forum for bærekraft 31. januar 2025. Forumet påpekte også at det er utfordrende å definere hva et produksjonssted faktisk er.

6.4.3 Veien videre

Departementet registrerer at det to år etter at åpenhetsloven trådte i kraft fremdeles er sprikende synspunkter knyttet til spørsmålet om det bør innføres en bestemmelse i åpenhetsloven som pålegger virksomheter å offentliggjøre informasjon om produksjonssted. Samtidig som åpenhet om produksjonssteder kan gi organisasjoner, fagforeninger og journalister en mulighet til å etterprøve virksomhetenes egenrapporterte arbeid, tyder enkelte innspill departementet har mottatt i evalueringen på at en slik plikt også kan gi negative konsekvenser.

Departementet merker seg innspillene om at en slik plikt i enkelte tilfeller kan medføre en fare for arbeideres liv og helse samt at dette i visse tilfeller kan virke mot sin hensikt fordi publisitet om enkeltleverandører eller produksjonssteder kan vanskeliggjøre samarbeidet mellom virksomhetene og deres underleverandører. Departementet registrerer også at flere påpeker at det kan være utfordrende å gi en presis og dekkende definisjon av hva som utgjør et produksjonssted.

Departementet tar med seg innspillene fra næringslivsaktørene og sivilsamfunnsorganisasjonene i det videre arbeidet med åpenhetsloven, og vil vurdere nærmere om det kan være hensiktsmessig å foreslå en plikt til å offentliggjøre informasjon om produksjonssted i åpenhetsloven. Eventuelle endringsforslag vil bli drøftet i et høringsnotat og sendt på offentlig høring.

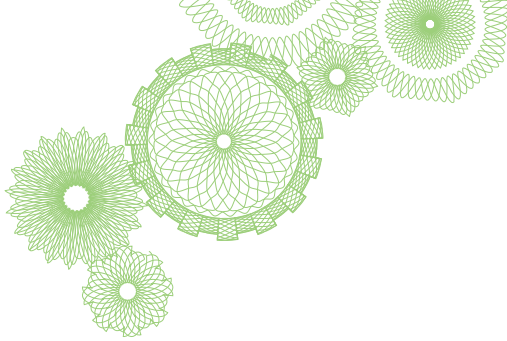


7 Avslutning

Åpenhetsloven har som formål å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, både i egen virksomhet, i virksomhetenes leverandørkjeder og hos forretningspartnere. Forbedringer for menneskerettigheter og arbeidsforhold i globale og komplekse leverandørkjeder tar tid og krever kontinuerlig arbeid. En evaluering av åpenhetsloven etter to år er for tidlig til å kunne fastslå de reelle effektene av loven. Evalueringen av åpenhetsloven har likevel hatt verdi da man har fått kartlagt virksomheters erfaringer med pliktene og sivilsamfunnets erfaringer med rettighetene så langt.

Evalueringen viser at åpenhetsloven har ført til økt bevissthet rundt ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, i virksomhetene selv og i deres leverandørkjeder. Enkelte virksomheter rapporterer også om konkrete forbedringer for menneskerettigheter og arbeidsforhold som følge av arbeidet med aktsomhetsvurderinger. Samtidig indikerer undersøkelsene at mange virksomheter fremdeles er i startfasen av arbeidet, og ikke alltid har et fullstendig og korrekt bilde av omfanget av arbeidet som kreves.

Funnene i denne evalueringsrapporten vil være et viktig kunnskapsgrunnlag for det videre arbeidet med eventuelle regelverksendringer i åpenhetsloven. Det vil også være sentralt å følge med på den internasjonale utviklingen på feltet samt gjøre nærmere vurderinger og utredninger innenfor enkelte sentrale tema som er særlig omtalt i kapittel 6.



Vedlegg: SIFO og KPMGs utredningsrapporter

SIFOs rapporter:

[Åpenhetsloven og forbrukeres forhold til arbeidsvilkår i verdikjeden. To kartleggingsoversikter](#)

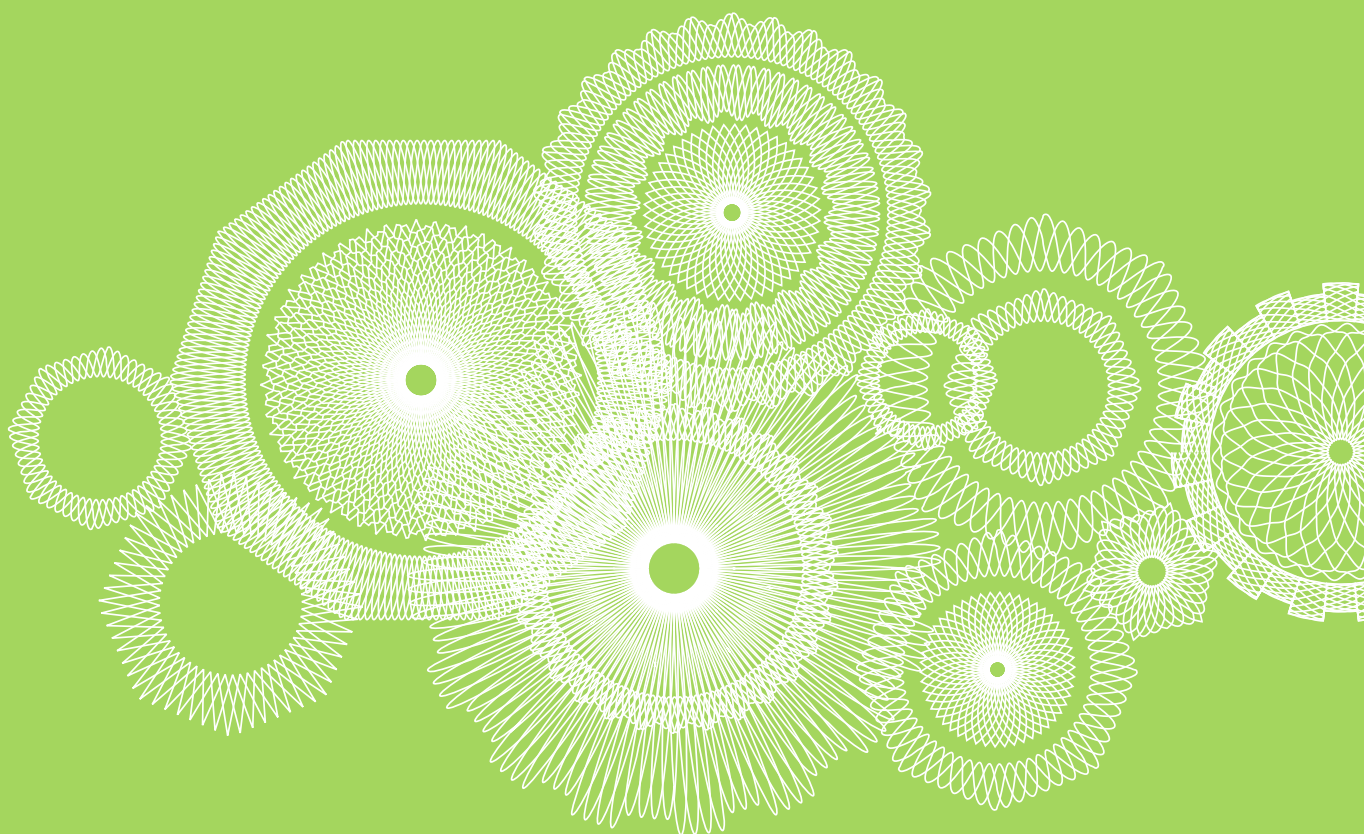
[Åpenhetslovens mediediskurser](#)

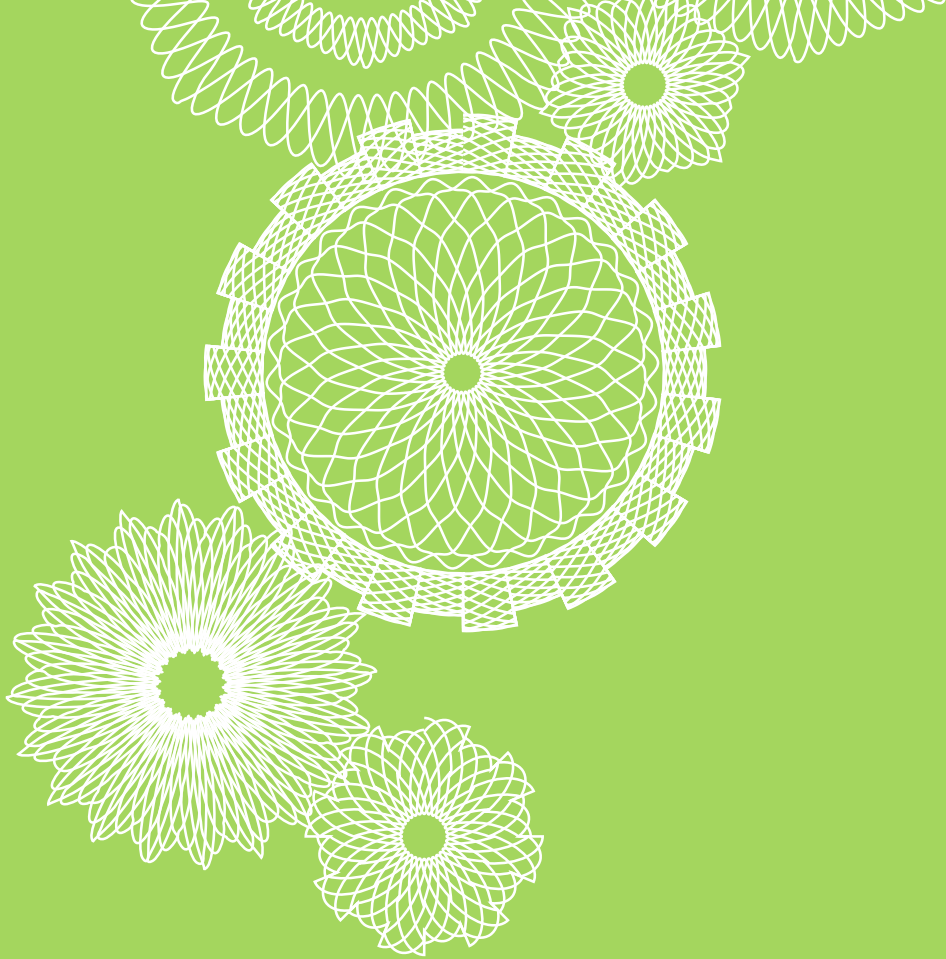
[Forbrukeres forhold til åpenhetsloven. En spørreundersøkelse](#)

[To år med Åpenhetsloven. Rettighetshavernes forventninger, erfaringer og forslag til forbedringer □ en sammenfatting](#)

KPMGs rapport:

[Utredningsoppdrag – Evaluering av virkningene av åpenhetsloven](#)





Utgitt av:
Barne- og familiedepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no