

Ola Mestad, Erlend A. Methi og Kristel M. Tonstad

# Åpenhetsloven

## Lovkommentar

🌐 Denne utgivelsen finnes på [www.juridika.no](http://www.juridika.no)



# **Åpenhetsloven**



Ola Mestad, Erlend Methi og Kristel M. Tonstad

# Åpenhetsloven

Lov 18. juni 2021 nr. 99 om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

## Lovkommentar

*Universitetsforlaget*

© H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS ved Universitetsforlaget, Oslo 2024

ISBN 978-82-15-06413-0

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget  
Postboks 508 Sentrum  
0105 Oslo

[www.universitetsforlaget.no](http://www.universitetsforlaget.no)

Omslagsdesign: ANTI / Erik Johan Worsøe Eriksen

Omslag: Universitetsforlaget

Sats: ottaBOK

Trykk: Aksell AS

Innbinding: Bokbinderiet Johnsen AS

Boken er satt med: Times LT Std 10,5/12,5

Papir: 90 g Amber Graphic



# Forord

Åpenhetsloven er en viktig – og banebrytende – lov. Den har som sitt overordnede formål å bedre arbeids- og levevilkår for mennesker knyttet til internasjonale leverandørkjeder, men også på hjemlig grunn. Dette formålet ligger også i lovens fulle tittel «Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold».

Åpenhetsloven er en ny lov i den forstand at den ikke erstatter tidligere tilsvarende lovgivning. Samtidig er den ledd i en sterk internasjonal utvikling av veiledende og bindende regler for næringsdrivendes ansvar for menneskerettigheter. Disse forholdene gjør det særlig viktig å lage en kommentarutgave til loven. Vi håper den kan bidra til at loven blir forstått og fulgt på en god måte, uten at det blir for arbeidskrevende for virksomhetene som er omfattet.

Vi som har skrevet kommentarene, har vært beskjeftiget med lovarbeidet på ulike måter gjennom lengre tid. Mestad ledet Etikkinformasjonsutvalget, som forberedte loven. Tonstad ledet utvalgets sekretariat. Methi, med bakgrunn fra Norges institusjon for menneskerettigheter, arbeider som advokat i Advokatfirmaet Wiersholm med konkret rådgivning om loven. Alle tre har deltatt i generell formidling om lovarbeidet, Mestad som professor ved Universitetet i Oslo og Tonstad som fagdirektør og leder av sekretariatet for Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv i Utenriksdepartementet.

Det var ikke gitt at Norge skulle få en slik lov så tidlig. Innsatsen til en rekke organisasjoner i det sivile samfunn var betydelig. Det er også grunn til å framheve daværende barne- og familieminister Kjell Ingolf Ropstad som selv, i egenskap av minister for forbrukerspørsmål, arbeidet målrettet for å få loven forberedt og vedtatt.

I vårt arbeid med loven og kommentaren har vi samarbeidet og diskutert med mange. Særlig vil vi takke medlemmene av og sekretariatet til Etikkinformasjonsutvalget, Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv og ansatte i den nye seksjonen for åpenhetslovsaker i Forbrukertilsynet.

En særlig takk også til Neslihan Cin i Universitetsforlaget, som tok initiativ til kommentarutgaven.

Vi forfatterne har skrevet utkast til ulike deler av kommentarene. Mestad har skrevet om lovens formål og informasjonspliktene, Tonstad har skrevet om definisjoner og kravet til aktsomhetsvurderinger, og Methi har skrevet om håndheving av loven. Og så har vi samarbeidet og diskutert hele teksten og er samlet ansvarlige for det hele.

Oslo, oktober 2023

Ola Mestad

Erlend Methi

Kristel M. Tonstad





# Innhold

<b>Forord</b> .....	5
<b>Om forfatterne</b> .....	11
<b>Innledning og bruksanvisning</b> .....	12
1 Bakgrunn for loven .....	12
2 Den internasjonale bakgrunnen .....	13
3 Bruk av kommentarutgaven .....	16
4 Andre hjelpemidler. Veiledningsdokumenter .....	16
<b>§ 1. Lovens formål</b> .....	20
1 Dobbelt formål og det underliggende formålet .....	20
2 Grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold .....	22
3 Produksjon av varer og levering av tjenester .....	22
4 Funksjonen av formålsparagrafen .....	23
<b>§ 2. Lovens virkeområde</b> .....	24
1 Pliktsubjekter .....	24
2 Geografisk virkeområde .....	25
3 Internasjonal rettsutvikling .....	26
<b>§ 3. Definisjoner</b> .....	27
1 Større virksomheter .....	28
2 Grunnleggende menneskerettigheter .....	32
3 Anstendige arbeidsforhold .....	37
4 Leverandørkjede og forretningspartner .....	42
<b>§ 4. Plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger</b> .....	45
1 Aktsomhetsvurderinger – bakgrunn og hovedtrekk .....	46
2 OECDs metode for aktsomhetsvurderinger .....	49
3 Forankring av ansvarlighet i retningslinjer .....	53
4 Kartleggings- og vurderingsplikten .....	56
5 Følge med på gjennomføring og resultater av tiltak .....	73
6 Kommunikasjon med berørte interessenter og rettighetshavere .....	74
7 Sørge for eller samarbeide om gjenoppretting og erstatning .....	77
8 Prinsipper for aktsomhetsvurderinger: regelmessige, risikobaserte og forholdsmessige .....	80

<b>§ 5. Plikt til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger</b>	85
1 Innledning	85
2 Innholdet i redegjørelsene: virksomheten, systemene og resultatene	87
3 Unntakene for visse opplysninger i § 5 andre ledd	91
4 Hvordan offentliggjøring skal skje, § 5 tredje ledd	91
5 Forholdet til kravet om redegjørelse for samfunnsansvar i regnskapsloven § 3-3c og EU-bakgrunnen	93
6 Forholdet til EU-direktivet om bærekraftsrapportering (CSRD) og forslag om norsk gjennomføring	95
7 EUs aktsomhetsdirektiv med hensyn til bærekraft (CSDDD)	97
8 Forholdet til regnskapslovens krav om opplysninger i årsberetning om arbeidsmiljø og ytre miljøpåvirkning	98
9 Forholdet mellom åpenhetsloven og selskapers redegjørelse for prinsipper og praksis for foretaksstyring – NUES	99
10 Forholdet til lov om bærekraftinformasjon i finanssektoren: offentliggjøringsforordningen og taksonomiforordningen	100
11 Redegjørelse skal iallfall oppdateres årlig, § 5 fjerde ledd	103
<b>§ 6. Rett til informasjon</b>	104
1 Innledning	104
2 Formkrav. Informasjonskrav skal være skriftlige	106
3 Hva kan det spørres om og kreves svar på?	107
4 Retten til å avslå et uklart informasjonskrav	113
5 Retten til å avslå et åpenbart urimelig krav	113
6 Avslag på krav som gjelder noens personlige forhold	114
7 Avslag på grunn av forretningshemmeligheter	116
8 Alltid krav på informasjon om faktiske negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter	119
9 Unntak for informasjon gradert etter sikkerhetsloven	120
10 Unntak for informasjon som er beskyttet etter åndsverkloven	121
11 Forskriftshjemmel for departementet i § 6 femte ledd	121
<b>§ 7. Virksomhetens behandling av informasjonskrav</b>	122
1 Innledning	122
2 Krav i § 7 første ledd om skriftlig svar og til innholdet av informasjon gitt etter § 6	122
3 Frister for å svare på informasjonskrav, § 6 andre ledd	125
4 Innholdskrav til et avslag på informasjonskrav, § 6 tredje ledd	126
5 Nærmere begrunnelse for et avslag, § 6 fjerde ledd	127
6 Forskriftshjemmel	127
<b>§ 8. Veiledning</b>	127
1 Offentligrettslig håndheving overordnet	127
2 Behovet for en tilsynsmyndighet	128
3 Valget av Forbrukertilsynet	130

4	Veiledningsbehovet: veiledning i første rekke, sanksjoner i andre . . . . .	131
5	Veiledningsplikten i § 8 – overordnet . . . . .	133
6	Hvem skal veiledningen gis til? . . . . .	134
7	Hvordan skal veiledningen gis? . . . . .	134
8	Toveisdialog med virksomhetene og bransjeinvolvering . . . . .	135
9	Individuell veiledning i konkrete saker . . . . .	136
10	Inhabilitet som følge av veiledning . . . . .	138
<b>§ 9. Kontroll og håndheving . . . . .</b>		<b>138</b>
1	Formålet med tilsynet . . . . .	139
2	Tilsynstilnærming: forhandlingsmodellen . . . . .	139
3	Forbrukertilsynets virkemidler og Markedsrådet som klageinstans . . . . .	141
4	Bruken av organisatoriske regler i markedsføringsloven mv. . . . .	142
5	Søksmålsadgang og domstolsbehandling . . . . .	143
6	Forholdet til andre tilsyn, OECDs kontaktpunkt og regelutvikling internasjonalt . . . . .	144
<b>§ 10. Opplysningsplikt . . . . .</b>		<b>146</b>
1	Overordnet om adgangen til å kreve opplysninger . . . . .	146
2	Taushetsbelagte opplysninger og kvalifisert taushetsplikt . . . . .	147
3	Vernet mot selvinkriminering mv. . . . .	148
4	Saksforberedelse, klage og forvaltningens taushetsplikt . . . . .	149
5	Tvangsmulkt . . . . .	150
<b>§ 11. Forbrukertilsynets og Markedsrådets vedtak . . . . .</b>		<b>150</b>
1	Overordnet om adgangen til å fatte vedtak . . . . .	151
2	Forskjellene mellom de ulike vedtaksformene . . . . .	151
3	Vedtaketets varighet . . . . .	153
4	Frist for søksmål . . . . .	153
5	Medvirkningsansvar . . . . .	154
<b>§ 12. Forbuds- og påbudsvedtak . . . . .</b>		<b>155</b>
1	Innledning . . . . .	155
2	Vedtaketets innhold . . . . .	155
3	Vedtak knyttet til opphørte handlinger . . . . .	158
<b>§ 13. Vedtak om tvangsmulkt . . . . .</b>		<b>159</b>
1	Innledning . . . . .	159
2	Behovet for tvangsmulkt . . . . .	159
3	Kan-vurdering . . . . .	160
4	Mulktens form og størrelse . . . . .	160
5	Bortfall eller frafall av mulkt . . . . .	162
6	Tvangsmulkt for pålegg om å gi opplysninger . . . . .	162
7	Tvangsgrunnlag for utlegg . . . . .	163
8	Forskriftshjemmel . . . . .	163

<b>§ 14. Vedtak om overtredelsesgebyr</b> .....	163
1 Overordnet om adgangen til å gi overtredelsesgebyr .....	163
2 Bakgrunnen for adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr .....	164
3 Fraværet av straffebestemmelse og forholdet til legalitetsprinsippet ....	165
4 Ilegging av gebyr overordnet: Vilkår og «kan»-skjønn .....	167
5 Anvendelsen av «kan»-skjønnet .....	167
6 Første vilkår: Hva utgjør en overtredelse? .....	169
7 Andre vilkår: må være gjentatte overtredelser .....	170
8 Tredje vilkår: skyldkrav .....	170
9 Fastsettelse av gebyrets størrelse .....	172
10 Forfall og tvangsgrunnlag for utlegg .....	174
11 Forskriftshjemmel .....	174
 <b>§ 15. Ikrafttredelse</b> .....	 175

# Om forfatterne

Ola Mestad har siden 2000 vært professor i juss ved Universitetet i Oslo og har publisert artikler og bøker innen en rekke områder, fra kontrakts- og selskapsrett til stats- og forvaltningsrett, EØS-rett, rettshistorie og juridisk metode. Han har tidligere vært forretningsadvokat med tyngdepunkt i petroleumsrett og har også vært leder av Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (Oljefondet) og leder av det norske OECD-kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv. Han er ad hoc-dommer i EFTA-domstolen i Luxembourg og innimellom voldgiftsdommer i norske og internasjonale tvister. Mestad ledet Etikkinformasjonsutvalget som utarbeidet utkastet til åpenhetsloven.

Erlend A. Methi er advokat og Specialist Counsel i Advokatfirmaet Wiersholm AS og arbeider innen ESG, compliance og offentlig rett. Han har særlig erfaring med menneskerettslige problemstillinger etter Den europeiske menneskerettskonvensjon, Grunnloven og FNs konvensjoner, så vel som selskapers menneskerettighetsansvar etter åpenhetsloven, OECDs retningslinjer og FNs veiledende prinsipper. Methi har tidligere vært fagdirektør i Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) med fagansvar for blant annet næringsliv og menneskerettigheter. Methi er medlem av Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg og Juristenes Utdanningssenters (JUS) fagutvalg for menneskerettigheter samt styremedlem i UNICEF Norge.

Kristel M. Tonstad er fagdirektør ved Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv. Hun ledet sekretariatet til Etikkinformasjonsutvalget, som utarbeidet forslag til åpenhetslov. Hun har arbeidet med stortingsmeldinger om menneskerettigheter og næringslivets samfunnsansvar i Utenriksdepartementet og jobbet på ambassaden i Egypt mellom 2014 og 2016. Tonstad har vært juridisk og politisk rådgiver i Flyktninghjelpen og har erfaring fra FN på Haiti og i Georgia. Hun har arbeidet med evalueringer og med rådgivning om næringsliv og menneskerettigheter som selvstendig næringsdrivende og har hatt flere opphold i Midtøsten. Tonstad er utdannet jurist ved Universitetet i Oslo og har en master i offentlig administrasjon (MPP) fra Harvard University.

# Innledning og bruksanvisning

## 1 Bakgrunn for loven

Bakgrunnen for åpenhetsloven er utviklingen både nasjonalt og internasjonalt med økende forventninger og krav til næringslivets ansvar for uholdbare forhold i deler av arbeidslivet og menneskerettighetskrenkelser, særlig i globale leverandørkjeder. Kampanjer for bindende lovkrav ble igangsatt etter en rekke tragiske ulykker, som forårsaket dødsfall og varige skader for arbeidstakere i leverandørkjedene. Fremst blant disse var Rana Plaza-ulykken i Bangladesh i 2013, der over 1000 mennesker døde og flere tusen ble skadet på jobb i tekstil- og klesfabrikker da en bygningsmasse raste sammen. I Norge igangsatte Framtiden i våre hender en kampanje for en lov om etikkinformasjon etter ulykken. De mente at forbrukere og organisasjoner måtte ha en rett til å vite om arbeidsforholdene på produksjonssteder, og viste til innsynsretten på miljøområdet i miljøinformasjonsloven.

Den konkrete foranledningen til at Etikkinformasjonsutvalget som laget utkast til åpenhetsloven, ble oppnevnt, var to anmodningsvedtak i Stortinget, ett i 2016 og ett i 2017.<sup>1</sup> Stortinget ba regjeringen utrede og vurdere å fremme forslag til lov om åpenhet om produksjonssteder og etikkinformasjon om vareproduksjon til forbrukere og organisasjoner. Før utnevningen innhentet Barne- og familiedepartementet også en juridisk utredning fra Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiik, som viste at det både i forhold til norsk lovgivning, EØS-regler og annen internasjonal regulering var et visst juridisk handlingsrom for å pålegge næringsdrivende en etikkinformasjonsplikt.<sup>2</sup>

Etikkinformasjonsutvalget, som var bredt sammensatt med representanter fra arbeidslivets parter, næringsliv, interesseorganisasjoner og academia, ble utnevnt 1. juni 2018. Mandatet til utvalget viste til den globale varehandelen, hvor mange forbruksvarer blir produsert i land der vernet av arbeidstakere er svakere enn i Norge. Lønn man ikke kan leve av, barnearbeid og manglende organisasjonsfrihet var blant utfordringene i globale leverandørkjeder. Hovedspørsmålet for utvalget var om det var mulig og hensiktsmessig å pålegge næringsdrivende å utgi informasjon til forbrukere og organisasjoner om hvilke produksjonssteder som benyttes i vareproduksjonen, og hvordan næringsdrivende arbeider med samfunnsansvar og oppfølging av leverandørkjeden. Utvalget leverte en statusrapport sommeren 2019, og etter dette ble mandatet endret til også å utarbeide et konkret lovforslag.<sup>3</sup> Utvalgsarbeidet omfattet undersøkelser av arbeidsforhold i inn- og utland, av ulike retningslinjer og reguleringer internasjonalt og i forskjellige land samt

---

1 Se anmodningsvedtak nr. 890 (2015–2016) av 13. juni 2016 og nr. 200 (2017–2018) av 12. desember 2017.

2 Utredningen datert 3. juli 2017 er tilgjengelig på <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/343/files/2019/01/2017-07-03-Utredning-juridisk-handlingsrom-for-en-lov-om-etikkinformasjon.pdf>.

3 Utredningen til Etikkinformasjonsutvalget er i sin helhet blant annet tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/6b4a42400f3341958e0b62d40f484371/195794-bfd-etikkrapport-web.pdf>. Første del av utredningen er oversatt til engelsk.

høringer og mottak av innspill.<sup>4</sup> Utvalget leverte sin endelige utredning 28. november 2019, med tittelen «Forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger».

Regjeringen ved Barne- og familiedepartementet fremmet 9. april 2021 Prop. 150 L (2020–2021) Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven). Før proposisjonen ble fremmet, var utvalgets utredning og lovforslag på høring, og departementet mottok 76 høringsinnspill. Videre innhentet departementet en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av Etikkinformasjonsutvalgets lovforslag. Denne konsekvensutredningen ble utarbeidet av Oslo Economics og KPMG.<sup>5</sup>

Lovforslaget ble vedtatt og fikk datoen 18. juni 2021 nr. 99. I Stortinget ble loven vedtatt 10. juni 2021 med overveldende flertall.<sup>6</sup> Bare Fremskrittspartiets representanter stemte mot. En del endringsforslag til loven falt med litt ulike stemmetall.

Loven er en konsekvens av innsikten som har vokst fram om at frivillig etterlevelse av normer og retningslinjer om selskapers ansvar for menneskerettighetskremler og andre kritikkverdige forhold i leverandørkjedene ikke har vært tilstrekkelig. Skiftende norske regjeringer har gjennom årene uttrykt at de forventer at selskaper følger «internasjonalt anerkjente retningslinjer, prinsipper og konvensjoner som OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP)».<sup>7</sup> Forventninger har ikke nådd langt nok.

Lovforslaget i proposisjonen beholdt hovedgreene og forslagene fra Etikkinformasjonsutvalget, det vil si plikt for virksomheter til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, plikt til redegjørelse om aktsomhetsvurderingene og plikt til å svare på spørsmål om virksomheten og dens leverandørkjeder. I motsetning til utvalget unnlot departementet å regulere mindre virksomheter, lot være å foreslå plikt til uanmodet offentliggjøring av lister over produksjonssteder og gjorde ordlyden i en del av bestemmelsene mer lik formuleringene i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Det nærmere innholdet i loven og de viktigste punktene der det er forskjell mellom utvalgets lovforslag og den endelige lovteksten, blir omtalt i kommentarene på de plassene det hører hjemme.

En sentral ting bør nevnes allerede her. Det er viktig å ha klart for seg at aktsomhetsvurderinger (på engelsk *due diligence*), til tross for språkbruken, er en systematisk arbeidsprosess med sikte på resultater og ikke bare vurderinger som skal foretas.

## 2 Den internasjonale bakgrunnen

Den internasjonale bakgrunnen for loven har en europeisk og flere internasjonale og nasjonale strømminger. Sentralt står året 2011. Da vedtok FNs menneskerettighetsråd FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UN Guiding Principles for Business and Human Rights – UNGP), og OECD reviderte sine retningslinjer

4 Se generelt innledningen til og del II av Etikkinformasjonsutvalgets utredning og utvalgets hjemmeside på <https://nettsteder.regjeringen.no/etikkinformasjonsutvalget/>.

5 Konsekvensutredningen er tilgjengelig på [https://www.regjeringen.no/contentassets/c33c-3faf340441faa7388331a735f9d9/no/sved/konsekvensutredning-av-forslag-til-ny-apenhetslov\\_endelig-korrigert-17.2-002.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c33c-3faf340441faa7388331a735f9d9/no/sved/konsekvensutredning-av-forslag-til-ny-apenhetslov_endelig-korrigert-17.2-002.pdf).

6 Komiteinnstillingen i Stortinget er Innst. 603 L (2020–2021).

7 Meld. St. 8 (2019–2020) s. 84 og helt generelt Prop. 150 L (2020–2021) s. 31.

for flernasjonale selskaper (OECD Guidelines for Multinational Enterprises). Begge regelsett, som ble samordnet under forberedelsen, fastsatte krav om at næringslivet må respektere menneskerettighetene. Dette gjøres ved å utføre aktsomhetsvurderinger og bidra til gjenoppbygging av eventuelle menneskerettighetskremler. Norge deltok svært aktivt i arbeidet med UNGP.

Regelsettene innebar ikke rettslig bindende forventninger til næringslivet. Både i FN- og OECD-regi har arbeidet med å utnynte retningslinjer i mer konkrete anbefalinger fortsatt. Særlig viktig er at OECD har vedtatt flere veiledningsdokumenter som gjelder for enkeltsektorer, og som derfor er mer konkrete enn de generelle retningslinjene. Som nevnt er den norske loven også språklig tett knyttet til aktsomhetsvurderinger slik de er videreutviklet i OECD-systemet. Åpenhetsloven bygger på 2011-versjonen av OECD-retningslinjene. Retningslinjene ble i juni 2023 revidert på en del punkter, som bare i begrenset grad berører åpenhetsloven.

For åpenhetsloven er UNGP og OECDs retningslinjer sentrale. Departementet uttalte om dette i proposisjonen at departementet

«er opptatt av at pliktene som pålegges virksomhetene i åpenhetsloven, er godt forankret i internasjonale retningslinjer og prinsipper for ansvarlig næringsliv, herunder FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper».<sup>8</sup>

Dette er også gjennomført i loven og kommer særlig til uttrykk i kravet til aktsomhetsvurderinger.

Den innholdsmessig viktigste forskjellen mellom den norske loven og UNGP og OECD-retningslinjene er at åpenhetsloven i tillegg til kravet om aktsomhetsvurderinger legger større vekt på åpenhet. Det gjelder særlig virksomheters plikt til å svare på krav om informasjon. Tanken er at slik informasjonsinnhenting og -tilgang i seg selv vil styrke arbeidet med ansvarlig næringsliv, både i bedriftene, som må samle og systematisere informasjonen, og ved at informasjonen kommer ut i offentligheten og dermed legger større press på virksomhetene om å oppfylle pliktene i loven. Plikten er dermed et mål i seg selv og et virkemiddel for å oppnå hovedformålet, som er å fremme respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

I tillegg til UNGP og OECDs retningslinjer utgjør arbeidet for anstendig arbeid i Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ILO, en viktig bakgrunn for loven. ILO har siden 1930 utarbeidet en rekke konvensjoner og rammeverk som angår arbeidsforhold, herunder om organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger; avskaffelse av slaveri, tvangsarbeid og barnearbeid; ikke-diskriminering og helse og sikkerhet i arbeidslivet.<sup>9</sup>

På et globalt nivå har FN i sine bærekraftsmål fra 2015 koblet seg til kravene om ansvarlig næringsliv. Det gjelder særlig bærekraftsmål nr. 8: Anstendig arbeid og økonomisk vekst med delmål 8.7 og 8.8, og bærekraftsmål nr. 12: Ansvarlig produksjon og forbruk med delmål 12.4, 12.6 og 12.8.<sup>10</sup> Åpenhetsloven kan derfor også ansees som

<sup>8</sup> Prop. 150 L (2020–2021) s. 31.

<sup>9</sup> Se Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 118–122 og Prop. 150 L (2020–2021) s. 15–17.

<sup>10</sup> Se for eksempel Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 113–115.



bidrag til oppfyllelse av disse bærekraftsmålene.<sup>11</sup> Arbeidet for bærekraftige samfunn ble først formulert i 1987 av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og er siden blitt sentralt både i internasjonal og nasjonal rettsutvikling.

Arbeidet med menneskerettigheter har røtter tilbake til slutten av 1700-tallet og med en moderne nyetablering etter annen verdenskrig med Verdenserklæringen om menneskerettigheter i 1948 og de to sentrale FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i 1966. Menneskerettighetene uttrykte krav til stater, ikke bedrifter.

Det som er nyere, er menneskeretts- og bærekraftskravene som nå stilles direkte til næringslivet. En viktig begynnelse var generelle krav til rapportering om samfunnsansvar (på engelsk Corporate Social Responsibility – CSR) – et område som næringslivet i stor grad definerte selv, enten det dreide seg om velferdstiltak i lokalsamfunnet som fotballbaner eller annet. Nå stilles det internasjonalt både på politisk og delvis på rettslig nivå svært detaljerte og tekniske krav til næringslivet. Målet er omstillingen til et lavutslippssamfunn – en omstilling som både er grønn og rettferdig. Bærekraft er overordnet, og i puslespillet finner vi krav til selskaper og finansbransjen. Kravene gjelder gjerne bredden av det som inngår i begrepet bærekraft: miljømessige, sosiale og styringsmessige forhold i virksomhetene. I denne sammenhengen rommer begrepet sosiale forhold menneskerettigheter og arbeidsforhold, og det er her åpenhetsloven må plasseres. Forventningene og kravene går utover egen virksomhet og får betydning for leverandørkjeder, og i noen tilfeller hele verdikjeder.

For å sette den norske loven i denne sammenhengen er det grunn til å nevne noen enkeltland som har vedtatt beslektede, bindende lovregler. Særlig viktig har oppmerksomheten om Storbritannias Modern Slavery Act fra 2015 vært, med en rapporteringsordning om risiko for moderne slaveri i virksomheter og leverandørkjeder som også har vært fulgt opp i andre land, særlig i samveldestater. Og Frankrike vedtok sin aktsomhetslov («devoir de vigilance»-loven) i 2017. Den bygger tett på deler av OECD-retningslinjene.<sup>12</sup> Disse nasjonale regelverkene og hvordan de hadde virket, ble studert i lovarbeidet uten at den norske loven følger dem særlig tett. Et viktig hensyn var likevel at den norske loven ikke skulle være i motstrid med andre regelverk, slik at det ikke skulle bli unødvendig ekstraarbeid for virksomheter som er underlagt flere regelverk.

Særlig viktig framover vil arbeidet i EU være. EU-institusjonene har i en årrekke arbeidet med spørsmål om ansvarlig næringsliv og menneskerettigheter. Det har blant annet resultert i et direktiv om ikke-finansiell informasjon fra 2014, som senere er endret, og en forordning om konfliktmineraler fra 2017.<sup>13</sup> Men det viktigste arbeidet i EU har gjeldt utarbeidelsen av et generelt direktiv om aktsomhetsvurderinger med hensyn til bærekraft, «Corporate Sustainability Due Diligence Directive» (forkortet CSDDD). Per oktober 2023 er det fortsatt til behandling, eller rettere sagt forhandling, mellom EU-organene.<sup>14</sup> Forslaget omfatter aktsomhetsvurderinger både med hensyn til menneskerettigheter og miljø. Kanskje vil det bli vedtatt i 2024. Direktivforslaget knytter seg tett til UNGP og

11 Se Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 12 og Prop. 150 L (2020–2021) s. 6.

12 Om disse og andre nasjonale initiativ, se Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 144–155.

13 Se Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 137–143. Om endringen i forordningen om ikke-finansiell informasjon, se i merknader 6, 7 og 8 til § 5.

14 Se nærmere om dette i merknad 7 til § 5.

OECD-retningslinjene og er dermed i mange hovedtrekk på linje med åpenhetsloven. En framtidig gjennomføring av dette direktivet i Norge vil nok skje gjennom åpenhetsloven og eventuelle nødvendige justeringer av denne. I skrivende stund foreligger det videre et forslag i EU til forordning om forbud mot import av produkter laget ved bruk av tvangsarbeid, som også vil kunne ha en kobling til aktsomhetsdirektivet dersom det blir vedtatt.

Ett viktig trekk som skiller den norske loven fra mange andre frivillige og bindende regelverk, er at åpenhetsloven legger stor vekt på at den ikke i hovedsak skal være en lov om selskapsrapportering, men en lov om arbeid med menneskerettigheter og arbeidsforhold i bedriftene og en lov om åpenhet om dette. På mange måter er loven både en lov om etikkinformasjon, en lov til å motarbeide moderne slaverilignende forhold og en lov om næringslivets arbeid og ansvar, som er å respektere menneskerettigheter og sikre anstendige arbeidsforhold.

### **3    Bruk av kommentarutgaven**

Kommentarutgaven er bygget opp slik at de enkelte lovbestemmelsene er gjengitt først, og deretter er det knyttet nummererte merknader til bestemmelsene. Merknadene er stort sett ikke knyttet til enkeltord og uttrykk i lovteksten, men prøver å forklare lovreguleringen i en større sammenheng.

Kommentarene er ment å være hjelp til å forstå de ulike reglene i loven og å sette dem i sammenheng med forarbeidene og den internasjonale bakgrunnen. Forfatterne har tenkt gjennom mange av spørsmålene på nytt slik at det som blir sagt, ikke bare er en gjentakelse av det som er skrevet i forarbeidene. I tillegg er det forsøkt å fange opp spørsmål som allerede har dukket opp både fra næringsliv, interesseorganisasjoner og forbrukere etter at loven trådte i kraft 1. juli 2022. I en slik ny lov, som legger opp til en del skjønnsmessige vurderinger, er det ikke alltid lett å gi sikre svar på alle spørsmål. Noe av den nærmere klarleggingen av reglenes rekkevidde gjenstår å se. Det kan også være grunn til å tro at reglene vil praktiseres strengere med tiden, når loven har fått virke en stund. Noen ganger har vi også litt andre oppfatninger enn det som Forbrukertilsynet, som fører tilsyn med loven, har uttalt, men stort sett er vi i overensstemmelse med dem.

Enkelte av merknadene går noe utover å forklare lovens bestemmelser. De går i tillegg inn på nærliggende og parallelle lovregler fordi feltet ansvarlig næringsliv er i støpeskjeen og gjennomgår en rask utvikling. Særlig er det mange rapporteringsinitiativ som springer ut av ønsket om en mer bærekraftig og klimaansvarlig samfunnsutvikling. Dette kan gjøre det vanskelig for både næringsliv, sivilsamfunn og forbrukere å manøvrere i feltet. Det kalles av noen en «tsunami» eller «flom» med regler – hvilket innbyr til panikk. Vi vil heller kalle det et puslespill av regler og retningslinjer som virker i samme retning. De har en viktig kjerne, og det er å unngå og håndtere negative virkninger på mennesker, samfunn og miljø. Vi peker på og forklarer derfor ulike sammenhenger og bakgrunn som ikke nødvendigvis trengs for å anvende selve åpenhetsloven.

### **4    Andre hjelpemidler. Veiledningsdokumenter**

I tillegg til loven selv, forarbeidene, Forbrukertilsynets veiledninger og kommentarene her kan det være hjelp å finne i veiledningsdokumenter som er utarbeidet av OECD i

tilknytning til OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Selve retningslinjene har i 2023-revisjonen endret navn til *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*.<sup>15</sup> Tidligere var navnet OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Forrige utgave ble vedtatt i 2011. Strukturen og mesteparten av innholdet er imidlertid beholdt i 2023. De viktigste og mest omfattende praktiske veiledningsdokumentene er utarbeidet i regi av OECD. Veiledningsdokumentene er gjerne kalt «guidance documents», og de er knyttet til 2011-retningslinjene. De er fortsatt like aktuelle.

Som nevnt er åpenhetsloven på mange punkter tett knyttet til OECD-retningslinjene fra 2011 og veiledningsdokumentene fra OECD. Endringene i 2023-revisjonen av retningslinjene endrer lite på de punktene som er sentrale for åpenhetsloven. OECD-retningslinjene omfatter mange andre temaer enn åpenhetsloven. Revisjonen i 2023 gikk særlig ut på å oppdatere kapitlene om miljø og teknologi i tillegg til en rekke endringer på andre punkter.<sup>16</sup>

Det viktigste grepet med relevans for åpenhetsloven er at forventningene om aktsomhetsvurderinger er bygget ut i 2023-retningslinjene. Det vil si at de seks trinnene i kravet til aktsomhetsvurderinger som er nedfelt i åpenhetsloven, nå inngår i kommentarene til kapittel II i retningslinjene. Det er dermed bedre samsvar mellom selve retningslinjene og OECDs generelle veileder om aktsomhetsvurderinger (*OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* (2018)). Denne veilederen er sentral i forarbeidene til åpenhetsloven og er sitert en rekke ganger i merknadene til bestemmelsene. Hovedpoenget med denne veilederen er at den tar tak i og forklarer hvordan arbeide systematisk med aktsomhetsvurderinger, på tvers av bransjer. Veilederen er også tilgjengelig i norsk oversettelse.<sup>17</sup>

OECD har også utarbeidet veiledninger for enkeltsektorer eller deler av sektorer. Utvalget av sektorer har vært styrt av hvilke områder som OECD har oppfattet som områder der det har vært særlig etterspørsel etter mer konkret veiledning. Arbeidet med veiledningene har gjennomgående skjedd i arbeidsgrupper med representasjon fra næringsliv, sivilsamfunn, fagorganisasjoner og berørte parter og virksomheter. Deretter er de blitt vedtatt i OECD.<sup>18</sup>

Arbeidsmåten har gjort at veilederne på mange punkter er svært gode og konkrete. Det kan derfor være grunn for en bedrift eller for berørte parter til å se på veiledninger som gjelder deres egen sektor. En del av veilederne har også råd som kan brukes for beslektede sektorer.

Den første sektoren der det ble utarbeidet en veileder, gjelder mineraler fra konfliktområder: *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* (3. utg. 2016). Knyttet til denne er *Practical actions for companies to identify and address the worst forms of child labour in mineral supply chains* (2017). Denne veilederen er svært viktig for sitt område, men mindre relevant for virksomheter som ikke er knyttet til konfliktmineraler.

For tekstil- og skosektoren og for landbrukssektoren er det utarbeidet to separate veiledninger. Disse to er nok de som for de fleste vil ha mest generell interesse, fordi

15 2023-versjonen av OECDs retningslinjer er tilgjengelig her: [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct\\_81f92357-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_81f92357-en).

16 På s. 3 i 2023-retningslinjene er det gitt en oversikt over de viktigste endringene.

17 På [https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/263/files/2019/09/201904\\_OECD\\_DDveileder\\_nettil.pdf](https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/263/files/2019/09/201904_OECD_DDveileder_nettil.pdf).

18 Alle er tilgjengelige på engelsk her: <https://mneguidelines.oecd.org/duediligence/>.

de gjelder tradisjonelle sektorer for vareproduksjon, som typisk kan ha lange leverandørkjeder. Det er *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment & Footwear Sector* (2018) og *OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains* (2016). Som det framgår av tittelen på den siste, er den laget i samarbeid med FNs matvareorganisasjon, FAO.

For utvinningsvirksomhet er det laget en særlig veileder med fokus på forholdet til dem som blir særlig berørt av virksomheten. Grunnen til dette er selvfølgelig at gruver og andre utvinningsprosjekter gjerne er langvarige og omfattende og kan føre til store inngrep i lokalsamfunn og tradisjonelle næringer. Veilederen er: *OECD Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector* (2017). Den finnes også på samisk<sup>19</sup> og norsk.<sup>20</sup> Den ble oversatt til samisk av det norske OECD-kontaktpunktet fordi mineralrettigheter er det feltet der samiske rettigheter blir sterkest berørt av de sektorene der OECD har utarbeidet særlige veiledninger.

For finansområdet er det utarbeidet tre veiledere. Siden finansielle tjenester berører så mange, kanskje alle, sektorer, er det komplisert å gjennomtenke hvordan arbeidet med ansvarlig næringsliv skal gjelde for finanssektoren. Veilederne er *Responsible Business Conduct for Institutional Investors* (2017), *Due Diligence for Responsible Corporate Lending and Securities Underwriting* (2019) og *Responsible Business Conduct Due Diligence for Project and Asset Finance Transactions* (2022).

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ILO, har også arbeidet mye med arbeidsvilkår i leverandørkjeder, blant annet som del av fokuset på anstendig arbeid («decent work»), som også har stått sentralt i arbeidet med åpenhetsloven.<sup>21</sup> Generelt har ILO gjennom en årrekke arbeidet med utgangspunkt i erklæringen *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy* (MNE Declaration). Denne erklæringen er gjennom mer enn 40 år blitt oppdatert flere ganger, og den er samordnet med UNGP og OECDs retningslinjer. Mer informasjon og opplæring finnes på ILOs hjemmesider.<sup>22</sup>

FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter ble som nevnt vedtatt i 2011. Til dokumentet er det blant annet utarbeidet en tolkingsguide om næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene (2012).<sup>23</sup> På hjemmesiden til FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) finnes også flere rapporter og hjelpe- og instruksjonsdokumenter.

Som nevnt er både ILOs erklæring og UNGP samordnet med OECDs retningslinjer, og gjennomgående er det vårt inntrykk at det er de praktiske rådene i OECDs veiledningsdokumenter som gir mest konkret veiledning for bedrifter som skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger. I tillegg kommer selvsagt rådene som blir lagt ut på Forbruker-tilsynets hjemmesider.

19 [https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/263/files/2019/06/OECDs-veileder\\_meningsfylt-interessentdialog\\_SAMISK\\_web.pdf](https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/263/files/2019/06/OECDs-veileder_meningsfylt-interessentdialog_SAMISK_web.pdf).

20 [https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/263/files/2019/06/OECDs-veileder\\_meningsfylt-interessentdialog\\_NORSK\\_web.pdf](https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/263/files/2019/06/OECDs-veileder_meningsfylt-interessentdialog_NORSK_web.pdf).

21 Se for eksempel [https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS\\_436923/](https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS_436923/) og Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 118–122.

22 <https://www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/>.

23 <https://www.ohchr.org/en/publications/special-issue-publications/corporate-responsibility-respect-human-rights-interpretive>.

Retningslinjer og veiledere fra internasjonale organisasjoner er til tider omfattende og kan være krevende å sette seg inn i. I kommentarene forsøker vi å legge det fram på en måte som både har akademisk interesse og samtidig kan tas i bruk i praksis i den enkelte virksomhet.<sup>24</sup>

---

24 For en god innføring i de internasjonale retningslinjene som utgjør bakteppet for åpenhetsloven, se boka *Næringsliv og menneskerettigheter* (2019) av Frode Elgesem og Njål Høstmælingen.

## § 1. Lovens formål

Loven skal fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i forbindelse med produksjon av varer og levering av tjenester, og sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

### 1 Dobbelt formål og det underliggende formålet

Loven har et uttrykt dobbelt formål: ett rettet mot virksomheter, altså bedrifter, og ett rettet mot allmennheten. Det første formålet er å fremme virksomheters *respekt* for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Dette er av departementet sett som lovens hovedformål.<sup>25</sup> Bruken av uttrykket «respekt» er tatt fra FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP), som med ordet respekt har uttrykt det forholdet som næringslivet gjennomgående skal ha til menneskerettigheter.<sup>26</sup> Også OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper bruker begrepet respekt, og dette er samordnet mellom retningslinjene.<sup>27</sup> Begrepet er ment å vise at næringslivet står i et annet forhold til menneskerettighetene enn statene selv, som er de som direkte er *forpliktet* av internasjonale menneskerettigheter. Men siden næringslivet ofte kan være med på både å forbedre og forverre tilstanden for folks menneskerettighetssituasjon, innebærer det å vise respekt både positive og negative oppgaver også for næringslivet.

Også anskaffelsesloven gjør i § 5 bruk av begrepet respekt ved å fastsette at visse offentlige oppdragsgivere «skal også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter».

Lovens tittel viser at det er «åpenhet om og arbeid med» menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold som loven gjelder. Den er altså ikke en direkte regulering av menneskerettigheter.

Å gjennomføre såkalte *aktsomhetsvurderinger* er det sentrale virkemiddelet for å oppfylle det første formålet. Hva det innebærer, er regulert i § 4 og vil bli nærmere kommentert der. Det er viktig å ha klart for seg at aktsomhetsvurderinger er en systematisk arbeidsprosess og ikke bare vurderinger som må gjennomføres. Når man tar uttrykket på ordet, er det altså noe misvisende. Aktsomhetsvurderinger omfatter mer enn man i utgangspunktet legger i det.

Det andre formålet er å sikre allmennheten, altså alle og enhver, *tilgang til informasjon* om hvordan virksomheter faktisk gjennomfører det å respektere grunnleggende mennes-

25 Departementet uttrykker at dette er hovedformålet med loven, og at det andre formålet også er et «virkemiddel» til å oppnå hovedformålet, se Prop. 150 L (2020–2021) s. 105 og drøftingen på s. 36. Departementet uttalte også at det ønsket en «klarere og mer ambisiøs ordlyd» enn det Etikkinformasjonsutvalget hadde foreslått ved å fjerne uttrykket «bidra til å fremme virksomheters respekt», slik Etikkinformasjonsutvalget hadde foreslått, og i stedet bare skrive «fremme».

26 Se eksempelvis Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 131–133 om UNGPs tilnærming til næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene.

27 Se OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv (2023) kapittel IV punkt 1 og kommentar 41 om at dette trekker på UNGP og er på linje med innholdet der.

kerettigheter og anstendige arbeidsforhold, særlig når det gjelder «negative konsekvenser» av produksjon av varer og levering av tjenester. Det andre formålet har også selvstendig verdi. Tilgang til informasjon om viktige forhold i verden har en egenverdi. Men særlig har det en verdi som ledd i å styrke næringslivets respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Det er en allmenn erfaring at den som må informere om noe, også selv lettere vil fokusere på det som skal informeres om. Dermed vil det øke bevisstheten om disse forholdene hos næringslivet. I tillegg er det slik at informasjon om negative konsekvenser av aktivitetene som en virksomhet driver eller er knyttet til, vil kunne få forbrukere, arbeidstakere, interesseorganisasjoner eller offentlige innkjøpere til å reagere og spørre om hva som foregår, eller legge press på bedrifter for at situasjonen blir forbedret. Bare det at det foreligger en mulighet for å motta spørsmål om slike ting, vil kunne skjerpe næringslivets arbeid på området. Åpenhet er en viktig kontrollmekanisme. Slik vil dette andre formålet medvirke til å oppfylle det første, både ved internt fokus i virksomheten og ved henvendelser og påtrykk utenfra.

Det andre formålet er særlig oppfylt gjennom hovedreglene om tilgang til informasjon i §§ 5 og 6. Paragraf 5 gjelder bedriftenes plikt til av eget tiltak å redegjøre for arbeidet med aktsomhetsvurderinger, og § 6 gir enhver krav på å få svar på skriftlige spørsmål om arbeidet. Regelen i § 5 har flere fellestrekk med krav til rapportering om aktsomhetsvurderinger internasjonalt. § 6 er foreløpig særnorsk, men i tråd med norske tradisjoner for åpenhet og innsyn. Regelen i § 6 er inspirert av regelen om rett til informasjon i miljøinformasjonsloven, som også omfatter rett til informasjon fra private virksomheter.<sup>28</sup>

Også § 4 første ledd bokstav e, som er en del av reguleringen av selve aktsomhetsvurderingene, inneholder krav til at bedriftene kommuniserer aktivt om deler av aktsomhetsvurderingene, men da til en begrenset krets knyttet til den relevante aktiviteten. Det gjelder informasjon til «berørte interessenter og rettighetshavere», som det heter i lovteksten. Kommunikasjonsplikten etter § 4 kan ansees som en spesialregulering av det som gjerne omtales som *interessentdialog* etter OECDs retningslinjer og UNGP, og som innebærer en mer toveisdiallog med visse aktører.<sup>29</sup>

Lovens informasjonsformål skal blant annet gi kunder bedre grunnlag for å treffe kjøpsbeslutninger.<sup>30</sup> For å vise hvem loven var særlig aktuell for, foreslo Etikkinformasjonsutvalget at visse grupper, nemlig «forbrukere, organisasjoner, fagforeninger og andre», skulle nevnes særskilt som brukere av loven, men det ønsket ikke departementet.<sup>31</sup> Lover bør helst være så konkrete som mulig. Å bruke uttrykket allmennheten, slik det gjøres i § 1 og i proposisjonen, er selvsagt dekkende og sammenfaller med begrepsbruken i miljøinformasjonsloven, men er noe abstrakt.<sup>32</sup>

Uttrykket «allmennheten» i § 1 omfatter også offentlige oppdragsgivere. Det er språklig kanskje noe overraskende, men sikkert nok ut fra forarbeidene. I høringsrunden

28 Se Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 11. Se miljøinformasjonsloven kapittel 4, jf. § 5 andre ledd. Den norske miljøinformasjonsloven går på dette punktet lenger enn det relevante EU-direktivet og Århus-konvensjonen.

29 Prop. 150 L (2020–2021) s. 110 med henvisninger til OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger s. 33 og s. 85–87.

30 Prop. 150 L (2020–2021) s. 35.

31 Prop. 150 L (2020–2021) s. 36 og Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 55 (§ 1).

32 Uttrykket allmennheten er brukt i miljøinformasjonsloven § 1. Eventuell praksis rundt denne bestemmelsen kan brukes ved tolkingen av hvem som er omfattet, men da må man ta hensyn til at miljøinformasjonsloven også gjelder innsyn hos det offentlige, og da er uttrykket allmennheten mer treffende.



ble det fra flere hold framhevet at loven ville gi offentlige innkjøpere større mulighet til å «ettergå leverandørenes overholdelse av menneskerettigheter i arbeidsforhold» og gjøre det enklere å oppfylle pliktene i lov om offentlige anskaffelser. Slik oppfølging er forutsatt i forarbeidene til anskaffelsesloven.<sup>33</sup> Andre grupper som blir omtalt i forarbeidene, er blant annet journalister, investorer og virksomheter. Det er klart at media ofte er de som reiser oppmerksomheten om dårlige arbeidsforhold, gjerne basert på tips. Og både ansvarlige og mer uansvarlige investorer vil kunne være interessert i forhold i leverandørkjeden, enten fordi de ønsker å arbeide for å forbedre forholdene, eller fordi særlig kritikkverdige forhold kan innebære finansiell risiko.

Samlet skal de to formålene *bidra til forbedring av arbeidsforhold i virksomheter og leverandørkjeder*, uttalte Etikkinformasjonsutvalget med tilslutning fra departementet.<sup>34</sup> Dette er det underliggende formålet. Dette må man se i et større perspektiv. Som påpekt av professor John Ruggie, som utviklet UNGP, er svært mange mennesker i verden tilknyttet globale leverandørkjeder. Forbedring av arbeidsvilkårene i disse vil være det viktigste enkeltbidraget til å forbedre levevilkårene i verden.<sup>35</sup>

## 2 Grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

Begrepene grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold blir begge brukt i formålsbestemmelsen. Det er sentrale begreper i åpenhetsloven og generelt i diskusjonen om næringslivets samfunnsansvar og ansvarlig næringsliv. Begge er definert i lovens § 3 første ledd bokstav b og c, og de er nærmere kommentert der. Her vil vi bare peke på at begrepene kan overlappe, delvis avhengig av den mer eller mindre ekspansive tolkingen av sosiale og økonomiske menneskerettigheter. Begrepet anstendige arbeidsforhold ble tatt med for å sikre at alle relevante arbeidstakerforhold i virksomheter og leverandørkjeder ble omfattet av loven, uavhengig av den nærmere tolkingen av menneskerettigheter.

## 3 Produksjon av varer og levering av tjenester

Disse to begrepene definerer i hvilke sammenhenger loven gjelder. De er ikke definert i lovteksten, men begrepet *leverandørkjede* er definert i § 3 første ledd bokstav c. Den definisjonen gjør bruk av disse to begrepene.

I forarbeidene er det sagt at meningen med avgrensningen til produksjon av varer og levering av tjenester er å avgrense loven i forhold til ytterligere tilknytninger en bedrift måtte ha til mottakere av varer og tjenester fra den enkelte bedrift. Det gjelder altså nega-

33 Prop. 150 L (2020–2021) s. 36. I forarbeidene til anskaffelsesloven § 5 er det framhevet at det «er viktig at oppdragsgivere kontrollerer om kravene de stiller, også blir fulgt opp av leverandørene. Hvilke kontrolltiltak som bør igangsettes, vil imidlertid kunne variere med risikonivået i den enkelte anskaffelse». Se Prop. 51 L (2015–2016) s. 83.

34 Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 11 og 41, også gjengitt i Prop. 150 L (2020–2021) s. 35.

35 Se for eksempel Ola Mestad i Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv, Årsrapport (2016).



tive konsekvenser etter at ytelsen er levert fra bedriften.<sup>36</sup> Dette er ikke ment å avgrense mot negative konsekvenser på interne og eksterne forhold knyttet til virksomheten og leverandørkjeden.

Og anvendelse av loven er ikke helt avgrenset mot levering av en ytelse fra bedriften. Den gjelder likevel i tilfeller der en solgt vare blir returnert til virksomheten «som en del av sirkulær økonomi for å bli gjenbrukt i en ny produksjon».<sup>37</sup> Da blir varen på ny en innsatsfaktor i produksjonen hos den enkelte bedrift, og dermed omfatter ansvaret også den veien varen har gått etter at den først ble levert fra bedriften, så som dårlige arbeidsvilkår i returordningen, eksempelvis ved bruk av underbetalte sjåfører i retursystemet.

## 4 Funksjonen av formålsparagrafen

Mer overordnet er det spørsmål om hvilke funksjoner formålsparagrafen har. Den har til oppgave, sammen med § 2, delvis å avgrense lovens virkeområde og delvis å angi retningslinjer for tolkingen av de andre bestemmelsene i loven. Avgrensningen har vi behandlet, men det kan være på sin plass å si noe om retningslinjene for lovtolkingen.

Det første formålet er særlig relevant ved tolkingen av § 4 om aktsomhetsvurderinger. Ved tvil om hvilke krav § 4 stiller, vil det være riktig å se hen til hvilken tolking som best oppfyller formålet om å fremme bedrifters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Det vil blant annet gjelde valget av egnede tiltak som kan være med på å stanse, forebygge eller begrense negative konsekvenser av bedrifters aktiviteter, og aktiviteter bedriften har bidratt eller er direkte knyttet til. Dette vil gjelde bedriftenes prioriteringer i medhold av § 4 andre ledd. Som nevnt er forbedring av arbeidsforhold og respekt for menneskerettigheter det underliggende formålet med loven, og tolkingen av hvilke tiltak som er egnet, bør knyttes til dette.

Også for tolkingen av forvaltningens oppgaver i §§ 8–14 vil dette formålet kunne få betydning, blant annet for hvordan forvaltningen skal prioritere sine oppgaver. Av § 9 om kontroll og håndheving framgår det uttrykkelig at Forbrukertilsynets tilsyn skal skje ut fra hensynet til å fremme dette første formålet. Noe påfallende er det ikke vist til lovens andre formål i denne bestemmelsen. Hvorvidt dette har noen praktisk betydning, er imidlertid usikkert. Dette kommer vi tilbake til i omtalen av § 9.

Det andre formålet, å sikre allmennheten tilgang til informasjon, vil kunne bidra til tolkingen av informasjonsbestemmelsene i §§ 5 og 6, og særlig ved tolkingen av unntakene i § 6 andre ledd. For eksempel bør unntakene fra informasjonsplikten ikke tolkes for vidt dersom det kan være med på å hindre offentliggjøring av informasjon om dårlige arbeidsforhold. I tillegg vil dette formålet komme inn ved tolkingen av bestemmelsene om forvaltningens oppgaver.

36 Se Prop. 150 L (2020–2021) s. 105, der det blir sagt at loven ikke gjelder «negative konsekvenser som varen eller tjenesten kan ha i fremtidige ledd, det vil si etter at virksomheten har solgt produktet eller levert tjenesten». Se også Innst. 603 L (2020–2021) s. 5, der stortingskomiteen merker seg dette.

37 Prop. 150 L (2020–2021) s. 37.

## § 2. Lovens virkeområde

Loven gjelder for større virksomheter som er hjemmehørende i Norge, og som tilbyr varer og tjenester i 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 intern lovgivning.

Kongen kan gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter på Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene.

### 1 Pliktsubjekter

*Første ledd* fastsetter at loven gjelder «større virksomheter». Større virksomheter er definert i § 3 bokstav a som virksomheter som oppfyller to av tre vilkår: salgsinntekt på 70 millioner kroner; balansesum på 35 millioner kroner; eller i snitt 50 årsverk. Se nærmere kommentaren til § 3 bokstav b). Da loven ble vedtatt, var det antatt at dette omfattet oppunder 9000 selskaper i Norge.<sup>38</sup> Loven har likevel en virkning utover de direkte pliktsubjektene, da den krever aktsomhetsvurderinger også med hensyn til forretningspartnere og leverandørkjeder, jf. § 4, jf. § 3.

Det er videre et vilkår at virksomheten tilbyr varer og tjenester. Ut fra lovens formål og sammenhengen for øvrig må det etter vårt syn være tilstrekkelig at virksomheten tilbyr varer *eller* tjenester. Det er ikke avgjørende hvor virksomheten tilbyr varer eller tjenester. Loven omfatter virksomheter som er hjemmehørende i Norge, og som tilbyr varer og tjenester *i eller utenfor Norge*. Loven omfatter også større utenlandske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, og som er skattepliktige til Norge etter norsk intern lovgivning, jf. første ledd.

Det er ikke et vilkår at virksomheten driver næringsvirksomhet.<sup>39</sup> Loven gjelder uten saklige og personelle begrensninger ved at det ikke avgrenses til spesifikke varer, tjenester eller bransjer. Eksempelvis vil den både omfatte den som selger forbruksvarer, og den som yter innsatsfaktorer til industri eller er leverandør til offentlig sektor.<sup>40</sup>

Etikkinformasjonsutvalget foreslo at åpenhetsloven skulle omfatte alle virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge. Dette ble begrunnet med at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom størrelsen på selskapet og risikoen for negativ påvirkning på menneskerettigheter og arbeidsforhold. Noen små og mellomstore selskaper kan operere i risikoutsatte bransjer og områder. Det ble også vist til at UNGP og OECDs retningslinjer gjelder alle virksomheter. Utvalget foreslo en kunnskaps- og informasjonsplikt for alle virksomheter og mer omfattende plikter for større virksomheter.<sup>41</sup>

Åpenhetsloven ble likevel begrenset til å omfatte større virksomheter. Departementet vurderte det slik at byrdene for mindre virksomheter kunne bli betydelige, og at de større virksomhetene hadde bedre forutsetninger for å gjennomføre det loven krever, og til å få til endringer i de globale leverandørkjedene. Det ble lagt opp til at loven evalueres

38 Konsekvensutredningen av forslaget til ny åpenhetslov identifiserte 8830 norske virksomheter som «større». Utredningen ble gjennomført av KPMG og Oslo Economics på oppdrag for Barne- og familiedepartementet.

39 Prop. 150 L (2020–2021) s. 47.

40 Prop. 150 L (2020–2021) s. 105.

41 Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 43.

etter at den har virket en periode, for å vurdere effekten og samtidig vurdere om loven skal utvides til å omfatte flere virksomheter.<sup>42</sup>

Forarbeidene understreker at regjeringen forventer at alle norske selskaper kjenner til og etterlever UNGP og OECDs retningslinjer, som loven tar utgangspunkt i. Loven skal fungere sammen med disse. Selv om loven kun gjelder «større virksomheter», forventes det dermed fortsatt at andre virksomheter følger UNGP og OECDs retningslinjer.<sup>43</sup> Regjeringen forventer at «norske selskaper opptrer ansvarlig, kjenner til og etterlever FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper».<sup>44</sup>

## 2 Geografisk virkeområde

Lovens geografiske virkeområde må sees i sammenheng med virkeområdet for regnskapsloven, jf. regnskapsloven § 1-1 og angivelsen av regnskapspliktige virksomheter i regnskapsloven § 1-2. Et geografisk virkeområde som tilsvarer det som følger av regnskapsloven, skal sikre harmoni mellom pliktene i åpenhetsloven og plikten til å utarbeide årsberetning i regnskapsloven.<sup>45</sup>

Etter *andre ledd* gjelder loven større virksomheter som er hjemmehørende i Norge, og som tilbyr varer eller tjenester i eller utenfor Norge. Regnskapsloven gjelder regnskapspliktige som etter regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 1 til 12 er «hjemmehørende i Norge». Det avgjørende for om et selskap skal ansees hjemmehørende i Norge, vil normalt være om hovedkontoret ligger i Norge.<sup>46</sup> Etter skatteloven § 2-2 syvende ledd ansees selskaper som hjemmehørende i riket hvis de er stiftet i henhold til norsk selskapsrett eller har reell ledelse i Norge. I vurderingen av om reell ledelse er i Norge, skal det sees hen til hvor ledelse på styrenivå og daglig ledelse utøves, men også til øvrige omstendigheter ved selskapets organisering og virksomhet, jf. § 2-2 syvende ledd bokstav b.<sup>47</sup>

Etter *andre ledd* gjelder åpenhetsloven også større utenlandske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, og som er skattepliktige til Norge etter norsk intern lovgivning. Disse virksomhetene vil være registreringspliktige i Norge.<sup>48</sup> En utenlandsk virksomhet vil for eksempel ha skatteplikt etter norsk rett hvis den har inntekt fra virksomhet som den «utøver eller deltar i, og som drives i eller bestyres fra Norge», jf. skatteloven § 2-3 første ledd bokstav b. Et eksempel på dette, ifølge Forbrukertilsynets veiledning på sine nettsider, er hvis en utenlandsk virksomhet har en filial, kontor eller annet fast driftssted i Norge.

De ovennevnte vilkårene tilsier at netthandelsaktører i utlandet som tilbyr varer eller tjenester i Norge, som er regnskapspliktige etter norsk rett, og som oppfyller øvrige vilkår, vil være omfattet av åpenhetsloven. Forbrukertilsynet gir et eksempel på dette på sine nettsider. Et utenlandsk netthandelsselskap med varelager i Norge og som selger varer til forbrukere i Norge, vil både oppfylle vilkårene om skatteplikt og vilkåret om å tilby

42 Prop. 150 L (2020–2021) s. 46.

43 Prop. 150 L (2020–2021) s. 6.

44 Ansvarlig næringsliv – regjeringen.no.

45 Prop. 150 L (2020–2021) s. 47 og s. 105.

46 Ot.prp. nr. 42 (1997–1998) punkt 3.4.4.

47 Karnov-kommentaren til åpenhetsloven, merknad 2.

48 Prop. 150 L (2020–2021) s. 47.

varer eller tjenester i Norge. Det avgjørende for om loven omfatter netthandelsselskapet, er om det er en «større virksomhet».<sup>49</sup>

*Andre ledd* gir Kongen kompetanse til å bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter på Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene. Også dette må sees i sammenheng med virkeområdet for regnskapsloven. Etter regnskapsloven § 1-1 andre ledd fastsetter Kongen regler om lovens anvendelse for Norges økonomiske sone og for Svalbard, Jan Mayen og bilandene. Slike regler er ikke fastsatt per 1. oktober 2023.

### 3 Internasjonal rettsutvikling

Lignende lovverk i andre land angir høyere terskler for pliktsubjektene. Dette er gjerne begrunnet med at større selskaper har mer omfattende virksomhet, gjerne i flere land, og mer komplekse leverandørkjeder. Store selskaper kan også ha mer ressurser og kompetanse til å oppfylle lovpålagte plikter samt større påvirkningsmulighet.

Den franske aktsomhetsloven («devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre») gjelder eksempelvis selskaper som har hovedkvarter i Frankrike, og som oppfyller følgende vilkår på slutten av to sammenhengende regnskapsår: 1) minst 5000 ansatte i Frankrike i selskapet og i datterselskaper; 2) minst 10 000 ansatte på global basis i selskapet og datterselskaper. Det er anslått at loven omfatter mellom 150 og 200 selskaper.<sup>50</sup>

Rapporteringskravet i den britiske loven om moderne slaveri («Modern Slavery Act 2015») gjelder selskaper med hovedkontor eller registrering i eller utenfor Storbritannia som opererer i Storbritannia, tilbyr varer og tjenester og har en årlig omsetning på over GBP 36 millioner.<sup>51</sup>

Den tyske leverandørkjedeloven («Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten») gjelder selskaper med hovedkvarter i Tyskland med minst 3000 ansatte og utenlandske selskaper av samme størrelse som har avdelingskontor i Tyskland. Loven trådte i kraft 1. januar 2023. Fra 1. januar 2024 vil den også gjelde selskaper med mer enn 1000 ansatte. Årsaken til den trinnvise ikrafttreddelsen var at man ville gi mellomstore selskaper mer tid til å forberede seg på kravene.<sup>52</sup>

EU-kommisjonens direktivforslag, «Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence» (CSDDD), setter også terskelen for hvilke virksomheter som er omfattet høyere enn åpenhetsloven. EU-kommisjonen har foreslått at direktivet i første omgang skal gjelde for store selskaper med mer enn 500 ansatte og en global nettoomsetning på over 150 millioner euro (Gruppe 1), jf. art. 2 (1) bokstav a. Deretter, fra to år etter direktivets ikrafttredelse foreslår Kommisjonen at kravene også skal gjelde for selskaper med mer enn 250 ansatte og en global nettoomsetning på over 40 millioner euro, i sektorer der det er høy risiko for negativ påvirkning på menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter

49 Etikkinformasjonsutvalget drøftet dette spørsmålet i sin utredning og la til grunn at deres lovforslag i utgangspunktet ville omfatte utenlandske nettbutikker. Utvalget viste i den sammenheng til at Forbrukertilsynets og Markedsrådets praksis etter markedsføringsloven § 4 og EU-domstolens praksis kunne gi veiledning i tvilstilfelle. Se Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 58.

50 Etikkinformasjonsutvalgets utredning s. 147.

51 Prop. 150 L (2020–2021) s. 21.

52 Krajewski, Tonstad og Wohltmann (2021), Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction? | Business and Human Rights Journal | Cambridge Core.

eller miljø, for eksempel innenfor landbruk, tekstiler eller mineraler (Gruppe 2), jf. art. 2 (1) bokstav b i forslaget. Kommisjonen foreslår videre at direktivet også skal gjelde for selskaper fra tredjeland dersom de har en global nettoomsetning på over 150 millioner euro, og for selskaper med en global nettoomsetning på over 40 millioner euro dersom minst 50 prosent av omsetningen er fra en eller flere risikosektorer som er opplistet i direktivforslaget.

Kun en liten andel av selskapene som er direkte omfattet av åpenhetsloven, vil omfattes direkte av EUs direktivforslag. Et tentativt estimat tilsier at direktivet vil direkte omfatte om lag 50 av de største norske selskapene (Gruppe 1 i forslaget). Deretter, to år etter at direktivet trer i kraft, vil reglene om aktsomhetsvurderinger og klimaplaner direkte omfatte om lag 250 norske selskaper (Gruppe 2 i forslaget). Likevel vil mange flere selskaper bli omfattet av direktivforslaget indirekte fordi selskapene som er omfattet, vil kreve aktsomhetsvurderinger fra mange av sine leverandører og andre forretningsforbindelser, uten hensyn til om de i seg selv er omfattet av loven.

### § 3. Definisjoner

- a. Med større virksomheter menes virksomheter som omfattes av regnskapsloven § 1-5, eller som på balansedagen overskrider grensene for to av følgende tre vilkår:

1. salgsinntekt: 70 millioner kroner
2. balansesum: 35 millioner kroner
3. gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk.

Morselskaper skal regnes som større virksomheter dersom vilkårene er oppfylt for mor- og datterselskaper sett som en enhet.

- b. Med grunnleggende menneskerettigheter menes de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene som følger av blant annet FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fra 1966, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter fra 1966 og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet.
- c. Med anstendige arbeidsforhold menes arbeid som ivaretar grunnleggende menneskerettigheter etter bokstav b og helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen, og som gir en lønn å leve av.
- d. Med leverandørkjede menes enhver i kjeden av leverandører og underleverandører som leverer eller produserer varer, tjenester eller andre innsatsfaktorer som inngår i en virksomhets levering av tjenester eller produksjon av varer fra råvarestadiet til ferdig produkt.
- e. Med forretningspartner menes enhver som leverer varer eller tjenester direkte til virksomheten, men som ikke er en del av leverandørkjeden.

Departementet kan gi forskrift om hva som anses som grunnleggende menneskerettigheter etter første ledd bokstav b og anstendige arbeidsforhold etter første ledd bokstav c. Departementet kan gi forskrift om unntak fra større virksomheter etter første ledd bokstav a.

## 1 Større virksomheter

§ 3 fastsetter definisjoner av sentrale begreper i loven som må legges til grunn i de bestemmelsene der begrepene blir brukt. Definisjonene i bokstav b og bokstav c gjelder omfattende regelsett som loven knytter seg til. Særlig gjelder dette definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter. Noen av definisjonene gjør direkte bruk av definisjoner fra internasjonale traktater og retningslinjer, mens andre er noe avvikende. Dette blir behandlet i det følgende.

Loven gjelder «større virksomheter». Med det menes virksomheter som omfattes av regnskapsloven § 1-5 og virksomheter som på balansedagen overskrider grensene for to av følgende tre vilkår i § 3 bokstav a:

1. salgsinntekt: 70 millioner kroner
2. balansesum: 35 millioner kroner
3. gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk

For det første er virksomheter som omfattes av regnskapsloven § 1-5, «store foretak». Definisjonen av store foretak har ingen vilkår knyttet til omfanget av virksomheten som drives. «Store foretak» omfatter allmennaksjeselskaper samt «regnskapspliktige hvis aksjer, andeler, grunnfondsbevis eller obligasjoner noteres på børser, autorisert markedsplass eller tilsvarende regulert marked i utlandet».<sup>53</sup> I tillegg tilkommer enkelte finansforetak som er klassifisert som store foretak etter annen regulering, og andre regnskapspliktige dersom det er fastsatt i forskrift at foretaket er stort, jf. regnskapsloven § 1-5. Det foreligger ikke forskrifter med hjemmel i bestemmelsen. Banker, kredittforetak og finansieringsforetak er blant de virksomheter som er definert som store foretak med hjemmel i annen lovgivning. De skal «følge regnskapslovens bestemmelser for store foretak», jf. forskrift om årsregnskap for banker, kredittforetak og finansieringsforetak § 1-1 andre ledd.

Videre bruker bestemmelsen i åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav a de samme vilkårene for foretak som ikke er definert som små, som regnskapsloven § 1-6. Regelen i regnskapsloven § 1-6 gis tilsvarende anvendelse ved vurderingen av hvilke virksomheter som er «større» etter åpenhetsloven. Hvorvidt virksomheten er «større», skal vurderes ut fra om konsernet, det vil si morselskap og datterselskap, sett som en enhet oppfyller vilkårene. Datterselskaper tas med i vurderingen uavhengig av om disse er registrert i eller utenfor Norge. Dette skal hindre at konserner som klart overstiger kriteriene for «større virksomhet», kan organisere seg på en bestemt måte for å slippe å falle innenfor lovens virkeområde.<sup>54</sup>

53 Allmennaksjeselskaper blir definert som store uavhengig av virksomhetens omfang. Foretak med verdipapirer omsatt på børser, autorisert markedsplass eller tilsvarende regulert marked i utlandet vil alltid bli definert som store foretak. Se Karnov-kommentaren til regnskapsloven § 1-5 første ledd nr. 1 og 2. EU har tatt i bruk flere størrelseskategorier enn det som brukes i regnskapsloven. Direktiv 2013/34/EU artikkel 3 angir og definerer kategoriene «svært små foretak», «små foretak», «mellomstore foretak», «store foretak», «små konserner», «mellomstore konserner» og «store konserner», se NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt punkt 10.2.2. Direktivets artikkel 2 nr. 1 definerer «foretak av allmenn interesse» som foretak med omsettelige verdipapirer som er omsatt på et regulert marked, eller som er kredittinstitusjon eller forsikringsforetak, eller som er utpekt av medlemsstaten som dette.

54 Prop. 150 L (2020–2021) s. 47.

Forbrukertilsynet gir eksempler på sine nettsider på større virksomheter som vil være omfattet av loven når morselskapet har ett eller flere datterselskaper:

**Eksempel 1:** Morselskapet har salgsinntekt på 10 millioner kroner, balansesum på 10 millioner og gjennomsnittlig antall ansatte på 10 årsverk. Datterselskapet har salgsinntekt 100 millioner kroner, balansesum på 50 millioner og gjennomsnittlig antall årsverk på 50. Morselskapet ville alene ikke oppfylt kriteriene, men dersom man slår sammen mor- og datterselskapet, får man en salgsinntekt på 110 millioner kr, balansesum på 60 millioner og 60 årsverk. Morselskapet oppfylder vilkårene for større virksomhet. I dette eksempelet ville også datterselskapet i seg selv vært en større virksomhet etter åpenhetsloven.

**Eksempel 2:** Morselskapet har salgsinntekt på 10 millioner kroner, balansesum på 10 millioner og gjennomsnittlig antall ansatte på 10 årsverk. Datterselskapet har salgsinntekt 10 millioner kroner, balansesum på 10 millioner og gjennomsnittlig antall årsverk på 10. Morselskapet ville alene ikke oppfylt kriteriene. Dersom man slår sammen mor- og datterselskapet, får man en salgsinntekt på 20 millioner kr, balansesum på 20 millioner og 20 årsverk. Morselskapet oppfylder ikke vilkårene for å være større virksomhet selv om man slår sammen mor- og datterselskap.

En annen problemstilling er hvordan vilkåret «større virksomheter» kommer til anvendelse når morselskapet er utenlandsk og har aktivitet i Norge. Det vil si om salgsinntekt, balansesum og antall ansatte fra selskapets aktivitet i Norge skal tas med i beregningen av om et utenlandske morselskap utgjør en større virksomhet. Forbrukertilsynet legger til grunn at sammenslåingsregelen kun vil gjelde for morselskaper som er hjemmehørende i Norge. Dette begrunnes med at åpenhetsloven er ment å harmonere med regnskapslovens system, og at sammenslåingsregelen gjelder spørsmålet om morselskapet er omfattet av åpenhetsloven. Morselskapet må oppfylle vilkåret om skatteplikt til Norge som selvstendig rettssubjekt og vilkåret om å tilby varer eller tjenester i Norge, før det er aktuelt å bruke sammenslåingsregelen ved vurderingen av om morselskapet er større virksomhet. Forbrukertilsynet gir eksempler på hvordan dette kan se ut i praksis:

**Eksempel 1: Utenlandsk morselskap med datterselskap i Norge**

Dersom et utenlandsk morselskap kun har aktivitet i Norge gjennom datterselskap, vil ikke morselskapet av den grunn oppfylle inngangsvilkårene om å være skattepliktig til Norge og å tilby varer eller tjenester i Norge.

**Eksempel 2: Utenlandsk morselskap med filial i Norge (NUF)**

Et NUF er ikke et eget rettssubjekt eller eget skattesubjekt, men en integrert del av det utenlandske foretaket (morselskapet). Det er det utenlandske foretaket som er skatte-subjekt, selv om NUF-et har et skattemessig driftssted i Norge hvor det blir beregnet skattepliktig inntekt. Et NUF vil derfor ikke ha selvstendig skatteplikt til Norge og kan dermed ikke bli et selvstendig pliktsubjekt etter åpenhetsloven.

Dersom et utenlandsk morselskap kun har aktivitet i Norge gjennom et NUF (en filial i Norge), vil derfor morselskapet kunne oppfylle vilkårene etter åpenhetsloven



om å være skattepliktig til Norge og å tilby varer eller tjenester i Norge ved NUF-ets aktivitet i Norge. Spørsmålet blir da om vilkåret om «større virksomhet» er oppfylt for det utenlandske morselskapet. Siden skatteplikten til det utenlandske morselskapet er begrenset til aktiviteten i Norge (aktiviteten i NUF-et), er det *kun* aktiviteten som stammer fra NUF-et som skal vurderes opp mot vilkåret om «større virksomhet».

Dersom aktiviteten i NUF-et oppfyller to av tre vilkår som ligger til grunn for hva som er å regne som en «større virksomhet» – salgsinntekt, balansesum og antall ansatte –, blir morselskapet omfattet av åpenhetsloven, *men pliktene etter loven vil være begrenset til NUF-ets aktivitet*. Det vil si: Morselskapet vil i så fall ha plikt etter åpenhetsloven til å påse at det utføres aktsomhetsvurderinger, redegjøres for aktsomhetsvurderingene og svares på informasjonskrav knyttet til den aktiviteten som angår NUF-et. Morselskapet vil ikke ha noen plikter etter åpenhetsloven når det gjelder annen aktivitet enn den som er tilknyttet NUF-et.

I praksis kan det oppstå tilfeller hvor aktiviteten i NUF-et og morselskapet er så sammenblandet at det er vanskelig eller umulig å identifisere og avgrense NUF-ets aktivitet opp mot morselskapets øvrige aktivitet. Det vil i så fall måtte foretas en konkret vurdering av selskapet og hvilke plikter morselskapet har etter åpenhetsloven.

### **Eksempel 3: Utenlandsk morselskap med filial i Norge (NUF) og datterselskap i Norge**

Dersom et utenlandsk morselskap har aktivitet i Norge gjennom en filial i Norge (NUF), i tillegg til at morselskapet har datterselskap i og/eller utenfor Norge, vil morselskapet kunne oppfylle vilkårene om å være skattepliktig til Norge og å tilby varer eller tjenester i Norge som følge av NUF-ets aktivitet (se eksempel 2 over).

Sammenslåingsregelen kommer kun til anvendelse ved vurderingen av om *morselskapet* er omfattet av åpenhetsloven. Etter regnskapslovens system skal ikke NUF ansees som morselskap. Det innebærer at man ikke kan slå sammen salgsinntekt, balansesum og antall ansatte fra NUF-et med salgsinntekt, balansesum og antall ansatte i datterselskap ved vurderingen av om morselskapet er større virksomhet etter åpenhetsloven.

Datterselskapet, og det utenlandske morselskapet gjennom NUF-ets aktivitet, kan imidlertid bli omfattet av åpenhetsloven hver for seg dersom de på selvstendig grunnlag oppfyller vilkårene for å bli omfattet av åpenhetsloven.

Store foretak er underlagt krav til redegjørelse om samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3c. Se nærmere om dette i kommentaren til § 5 punkt 5. Kravet må sees i sammenheng med redegjørelsesplikten etter åpenhetsloven § 5. Virksomheter som ikke er små, omfattes videre av plikten til å utarbeide årsberetning etter regnskapsloven § 3-1 andre ledd. Etter regnskapsloven § 3-3a skal disse i årsberetningen blant annet gi informasjon om arbeidsmiljø, likestilling og forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø. Plikten for små foretak til å utarbeide årsberetning ble opphevet ved lov 15. desember 2017 nr. 105 om endringer i regnskapsloven (forenklinger), jf. regnskapsloven § 3-1 andre ledd.

Regnskapsloven § 1-2 angir hvilke virksomhetstyper som er regnskapspliktige etter regnskapsloven, og skal danne utgangspunkt for pliktsubjekter etter åpenhetsloven.



Virksomheter som ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven, vil ikke ansees som en «virksomhet» etter definisjonen. Regnskapsplikten innebærer en plikt til å utarbeide årsregnskap og eventuell årsberetning, jf. regnskapsloven § 3-1. Disse skal offentliggjøres ved innsending til Regnskapsregisteret, jf. regnskapsloven § 8-1. Hvorvidt en regnskapspliktig virksomhet regnes som større virksomhet, må videre vurderes konkret opp mot vilkårene som oppstilles i definisjonen i § 3 bokstav a.

Regnskapspliktige er etter regnskapsloven § 1-2 første ledd blant annet aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper, finansinstitusjoner, samvirkeforetak og visse økonomiske foreninger, borettslag og andre foreninger. Loven omfatter i utgangspunktet ikke offentlig sektor, med noen unntak. Statsforetak, det vil si foretak som er eid av staten, og som drives som andre private selskaper, er regnskapspliktige, jf. regnskapsloven § 1-2 nr. 3, og omfattes av åpenhetsloven dersom øvrige vilkår er oppfylt.

Lovproposisjonen legger til grunn at interkommunale selskaper ikke vil omfattes av loven, da disse ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven.<sup>55</sup> Interkommunale selskaper har imidlertid regnskapsplikt etter lov om interkommunale selskaper § 27, med mindre selskapsavtalen bestemmer at selskapet i stedet skal avgi regnskap i samsvar med kommunale regnskapsprinsipper. Etter vårt syn taler dette klart for at interkommunale selskaper omfattes av åpenhetsloven, såfremt øvrige vilkår er oppfylt.

Regnskapsloven har ikke en uttømmende opplisting av regnskapspliktige. Etter regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 12 har også andre regnskapsplikt etter regnskapsloven etter særskilt bestemmelse i eller i medhold av lov. Dette ble ikke behandlet i lovforarbeidene, men også disse vil omfattes av åpenhetsloven så lenge øvrige vilkår er oppfylt. Blant annet gjelder dette studentsamskipnader, lotterivirksomhet og helseforetak. Helseforetak som Sykehusinnkjøp HF må dermed antas å være omfattet av åpenhetsloven etter vårt syn, såfremt øvrige vilkår er oppfylt. Advokater er regnskapspliktige i henhold til advokatforskriften<sup>56</sup> og vil dermed også være omfattet dersom øvrige vilkår er oppfylt.

Lovens anvendelse på finansinstitusjoner ble heller ikke behandlet i forarbeidene. Finansinstitusjoner og andre foretak som det føres tilsyn med etter finanstillsynsloven, har regnskapsplikt, jf. regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 5. Det gjelder blant annet banker, kredittforetak, finansieringsforetak, godkjente revisorer og autoriserte regnskapsførere, jf. finanstillsynsloven § 1 første ledd nr. 1–20. Eksempelvis har også eiendomsmeglere regnskapsplikt etter regnskapsloven, jf. eiendomsmeglingsloven § 8-1.

Også frivillige organisasjoner og fagforeninger vil kunne falle innenfor lovens virkeområde. Heller ikke dette ble drøftet i lovforarbeidene. Etter regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 9 har «andre foreninger» regnskapsplikt dersom de i året har hatt eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk. Eksempler på frivillige organisasjoner er humanitære og menneskerettighetsorganisasjoner, som Norges Røde Kors og Amnesty International – Norge. Øvrige vilkår i åpenhetsloven må være oppfylt. Det vil si at organisasjonene må oppfylle vilkårene for «større virksomheter» og vilkåret om å tilby varer eller tjenester i eller utenfor Norge.

I en konsekvensutredning av forslaget til ny åpenhetslov ble 270 virksomheter identifisert som store og 8560 ble identifisert som mellomstore. Til sammen 8830 norske virksomheter ble identifisert som «større». Etikkinformasjonsutvalget foreslo at også

<sup>55</sup> Prop. 150 L (2020–2021) s. 47.

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 39 (2004–2005) punkt 4.3 s. 105, jf. også Karnov-kommentar til § 3.

små virksomheter skulle pålegges plikter etter åpenhetsloven. Lovens pliktsubjekter ble begrenset til større virksomheter, og det ble foreslått en evaluering etter at loven har virket en periode, for blant annet å vurdere om den skulle utvides til å gjelde flere virksomheter, for eksempel basert på en risikovurdering av enkelte bransjer.<sup>57</sup>

*Andre ledd andre punktum* gir departementet kompetanse til å fastsette i forskrift unntak fra pliktsubjektene. Med det menes virksomheter som faller innenfor definisjonen i første ledd bokstav a, men som likevel ikke skal ansees som et pliktsubjekt etter loven. En slik forskrift foreligger ikke per 1. oktober 2023.

## 2 Grunnleggende menneskerettigheter

§ 3 bokstav b angir definisjonen av «grunnleggende menneskerettigheter». Definisjonen skal ifølge proposisjonen samsvare med menneskerettighetene som omfattes av UNGP og OECDs retningslinjer.<sup>58</sup> Definisjonen svarer til den anskaffelsesloven § 5 bygger på. «Grunnleggende menneskerettigheter» omfatter de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene som med utgangspunkt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter er oppregnet i bestemmelsen, samt andre menneskerettigheter som ansees som relevante for den enkelte virksomheten. Oppstillingen i bestemmelsen omfatter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet.

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter ble utarbeidet i kjølvannet av annen verdenskrig i 1948 og utgjør en hjørnestein i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet. Den ble fulgt opp gjennom de to nevnte FN-konvensjonene i 1966 om henholdsvis sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Sammen med FNs verdenserklæring utgjør disse konvensjonene den internasjonale menneskerettighetskatalogen («the International Bill of Human Rights»).

ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet framgår av ILOs erklæring om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet («ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work»). Erklæringen ble vedtatt i 1998 og revidert i 2022. ILOs kjernekonvensjoner omfatter i dag ti konvensjoner om organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger; avskaffelse av alle former for slaveri og tvangsarbeid; avskaffelse av barnarbeid; ikke-diskriminering og lik lønn for arbeid av lik verdi; og helse og sikkerhet i arbeidslivet. Sistnevnte, helse og sikkerhet i arbeidslivet, ble inkludert i nevnte ILO-erklæring etter et vedtak i ILOs generalforsamling i juni 2022.

57 Se Konsekvensutredning av forslag til ny åpenhetslov (Oslo Economics og KPMG, 2021) og Prop. 150 L (2020–2021) s. 46.

58 I OECDs retningslinjer (2023) heter det at «i alle tilfeller, og uavhengig av landet eller den spesifikke konteksten selskapet driver virksomhet i, bør det som et minimum henvises til de internasjonale menneskerettighetene». Se kommentar 44 til kapittel IV i OECDs retningslinjer og kommentarene til UNGP Prinsipp 12, som viser til de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene som kommer til uttrykk i Verdenserklæringen om menneskerettigheter, og som er kodifisert gjennom FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, samt til prinsippene om grunnleggende rettigheter som er fastsatt i ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet av 1998.

59 UN Guiding Principles for Business and Human Rights (UNGP), Prinsipp 12, Kommentar.



Åpenhetsloven er en viktig lov, og den har fått betydelig oppmerksomhet både i Norge og internasjonalt. Den er særlig ment å forbedre arbeidsforholdene og menneskerettighetssituasjonen for folk i globale leverandørkjeder. Det gjør loven gjennom å pålegge virksomheter å arbeide systematisk med slike spørsmål ved både å utføre aktsomhetsvurderinger og å være åpne om relevante forhold og måten det blir arbeidet med forbedringer på.

Boka er bygget opp som en tradisjonell lovkommentar, samtidig som den har et bredt publikum for øye. Den forklarer alle bestemmelsene og gir råd om hvordan bedrifter kan etterleve dem. Den gir også hjelp til enkeltpersoner, organisasjoner og journalister som vil stille spørsmål til bedrifter om arbeidsforhold og menneskerettigheter.

Forfatterne setter reglene i åpenhetsloven i sammenheng med både norske og internasjonale regelverk og initiativ, særlig fra EU, men også fra OECD, FN og ILO. Dette er viktig fordi feltet er internasjonalt og i stadig utvikling.

Loven trådte i kraft 1. juli 2022, og kommentarene trekker derfor også på erfaringer med loven så langt.

Forfatterne er spesielt godt plassert til å kommentere loven fordi de har arbeidet både med å lage den og med den praktiske gjennomføringen.

**Ola Mestad** er professor i juss ved Universitetet i Oslo og har arbeidet med ansvarlig næringsliv i en årrekke, blant annet som leder av Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland (Oljefondet) og leder av Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv. Han ledet Etikkinformasjonsutvalget, som utarbeidet forslaget til åpenhetsloven.

**Erlend A. Methi** er advokat i Advokatfirmaet Wiersholm AS og arbeider blant annet med rådgivning om selskapers menneskerettighetsansvar etter åpenhetsloven. Methi har tidligere vært fagdirektør i Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) med fagansvar for blant annet næringsliv og menneskerettigheter.

**Kristel M. Tonstad** er fagdirektør ved Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv, som blant annet gir veiledning i aktsomhetsvurderinger. Hun ledet sekretariatet til Etikkinformasjonsutvalget, som utarbeidet forslaget til åpenhetsloven. Tidligere har hun arbeidet for Utenriksdepartementet både i Norge og i Egypt, og hun har erfaring fra FN og Flyktninghjelpen.

📄 Denne utgivelsen finnes også på [www.juridika.no](http://www.juridika.no)

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-06413-0

