

Dokumentet blir kun sendt pr. e-post

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 22/3097-2

26.04.2022

Saksbehandler: Nadia Ullah

Dir.tlf: +47 48 86 18 95

Forbrukertilsynets hørings svar om EU-kommisjonens forslag om tilbørlig aktsomhet for bærekraft for foretak og endring av direktiv (EU) 2019/1937

1 INNLEDNING

Vi viser til høringsbrev fra Barne- og familiedepartementet av 24. mars 2022, hvor det bes om innspill til EU-kommisjonens forslag om tilbørlig aktsomhet for bærekraft for foretak og endring av direktiv (EU) 2019/1937. Direktivforslaget inneholder regler som i stor grad både berører og sammenfaller med den norske åpenhetsloven som trer i kraft 1. juli 2022, og som Forbrukertilsynet skal føre tilsyn med.

Forbrukertilsynet fikk gjennom tildelingsbrevet for 2022 tildelt oppgaven med å veilede og føre tilsyn med åpenhetsloven. Forbrukertilsynet har allerede startet veiledningsarbeidet slik at næringslivet på best mulig måte er forberedt ved ikrafttredelse av loven. Med utgangspunkt i kunnskapen og erfaringen vi har opparbeidet oss så langt, vil vi gi noen korte kommentarer til direktivforslaget, og redegjøre for våre foreløpige erfaringer med åpenhetsloven.

2 KOMMENTARER TIL DIREKTIVFORSLAGET

- Forbrukertilsynet er generelt positive til EU-kommisjonens direktivforslag, og ønsker ytterligere initiativ for å fremme et ansvarlig næringsliv på europeisk nivå velkomment. Likevel vil vi bemerke at et eventuelt krav om totalharmonisering av

direktivet vil kunne føre til store endringer på etablert praksis i land som allerede har vedtatt lover om ansvarlig næringsliv, slik som Norge. Det bør derfor påses at ikke åpenhetslovens innhold og rekkevidde innskrenkes ved gjennomføringen av det nye direktivet.

- Når det gjelder lovens anvendelsesområde støtter Forbrukertilsynet direktivforslagets inkludering av klima- og miljøaspektet i tillegg til grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeidsliv. Dette sikrer harmoni mellom tilknyttede forpliktelser. Selv om det er en utvidelse i forhold til åpenhetsloven i Norge, ble det i forarbeidene slått fast at det vil bli foretatt en evaluering av loven etter en viss tid, og det ble da vist til det kommende EU-direktivet. I dag omfattes påvirkning på miljøet av åpenhetsloven kun dersom dette resulterer i negativ påvirkning på menneskerettighetene.
- Forbrukertilsynet mener direktivet bør omfatte et større antall virksomheter enn det som nå er foreslått. Åpenhetsloven antas å omfatte i underkant av 9 000 norske selskaper, mens direktivforslaget antas å omfatte kun rundt 300 av disse. I Norge utgjør eksempelvis markedet for små og mellomstore bedrifter rundt 99 % av alle de norske selskapene. Et krav om at aktsomhetsvurderingene skal utføres etter et prinsipp om forholdsmessighet, slik som det er inntatt i åpenhetsloven, vil etter vårt syn begrense byrden på eventuelle mindre virksomheter som omfattes av slikt regelverk.
- Direktivforslaget tar utgangspunkt i kontraktsforhold når virksomhetene skal utføre sine aktsomhetsvurderinger. I åpenhetsloven har derimot omfattede virksomheter ansvar for å unngå risiko og faktisk negativ påvirkning gjennom hele leverandørkjeden, ned til råvareledd. Forbrukertilsynet er av den oppfatning at aktsomhetsvurderinger bør ta utgangspunkt i hvor risikoen for negative konsekvenser er størst, fremfor kun der hvor det foreligger kontraktsforhold. Ved å begrense aktsomhetsvurderingene til å gjelde «established business partnerships» slik det fremkommer i direktivforslaget, risikerer man at fokuset for aktsomhetsvurderingene ikke prioriteres der hvor de mest alvorlige risikoene i leverandørkjeden foreligger. Selv om både kontraktsvilkår og verifikasjonsmekanismer er relevante elementer for aktsomhetsvurderinger, er dette etter vår mening ikke tilstrekkelige for effektivt å forebygge og håndtere negative påvirkninger på for eksempel menneskerettigheter.
- Videre har den norske åpenhetsloven et mer omfattende krav til åpenhet generelt og til interessentdialog spesielt, enn i forslaget til direktiv. Direktivforslaget inneholder viktige referanser til kontakt med berørte interessenter og deres

representanter, men direktivet legger ikke dette den samme vekten som FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper gjør. Forbrukertilsynet mener at utstrakt kontakt med berørte interessenter er sentralt for at aktsomhetsvurderingene skal være reelle og effektive i praksis.

- Forbrukertilsynet mener også at direktivforslaget i større grad bør formulere reglene slik at virksomheter etterstreber en ansvarlig avslutning av forretningsforhold dersom dette blir nødvendig. Avslutning av forretningsforhold bør være siste alternativ hvor virksomheten ikke kan bøte på negative forhold på annen måte. Dette for eksempel i tilfeller der menneskerettighetsbruddene er alvorlige, og virksomheter mangler innflytelse til å håndtere dem. I slike tilfeller er det særlig viktig at oppsigelse av forretningsforholdet ikke innebærer ytterligere alvorlige skade for berørte interessenter. For at en eventuell oppsigelse av forretningsforhold skal få en signaleffekt, er det også viktig at virksomhetene utad kommuniseres hvorfor de valgte å avslutte kontrakten.
- Det er positivt at direktivforslaget åpner for håndhevingstiltak som involverer både privatrettslige og offentligrettslige sanksjoner, i tillegg til at det åpner for at selskaper etablerer klageprosedyrer for berørte interessenter, fagforeninger og sivilsamfunnsorganisasjoner. Effekten av slike klageprosedyrer kan likevel være begrenset. En mer helhetlig tilnærming til interessentdialog, spesielt hva gjelder klagemekanismer og gjenoppretting, hadde etter Forbrukertilsynets mening vært mer formålstjenlig.
- Samlet sett mener Forbrukertilsynet at det vil være hensiktsmessig om direktivforslaget i større grad sammenfaller med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, som også åpenhetsloven bygger på. Dette vil bidra til klarhet og mindre fragmentert regelverk med tanke på at bedrifter i flere år har forholdt seg til disse retningslinjene. Det ville dermed bygge opp under direktivforslagets eget mål om nettopp å unngå fragmentering av krav til ansvarlig næringsliv i enkeltmarkeder og skape juridisk forutsigbarhet.

3 SÆRLIG OM INFORMASJONSPLIKTEN SOM FØLGER AV ÅPENHETSLOVEN, MEN SOM IKKE FORESLÅS I DIREKTIVFORSLAGET

Informasjonsplikten som følger av åpenhetsloven er ikke inkludert i direktivforslaget, FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) eller OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Plikten kan imidlertid sies å være i tråd med og underbygge prinsippet om åpenhet som fremgår av de internasjonale retningslinjene, selv om det er mer detaljert i den norske loven.

Direktivforslaget pålegger ikke virksomheter en informasjonsplikt om hvordan faktiske og potensielle negative konsekvenser vurdert i aktsomhetsvurderingene håndteres, slik som i den norske åpenhetsloven. Dette bør etter vårt syn inn i direktivet. Ut fra våre erfaringer er en slik informasjonsplikt vesentlig for å oppnå formålet med direktivet. Offentlig tilgjengelig informasjon om hvordan virksomhetene forholder seg til disse forholdene er med på å bevisstgjøre forbrukere og samfunnet for øvrig om hvilke negative konsekvenser som forekommer, slik at berørte parter kan ta beslutninger på et bedre informasjonsgrunnlag og derigjennom påvirke utviklingen mot mer ansvarlige og bærekraftige virksomheter i alle ledd i leverandørkjeden.

For at allmennheten skal få informasjon om virksomheters påvirkning på menneskerettigheter og arbeidsforhold, fastslår den norske åpenhetsloven at enhver har rett på informasjon om virksomheters arbeid med menneskerettigheter og arbeidsforhold, og hvordan eventuelle negative konsekvenser i tilknytning til aktsomhetsvurderingene håndteres. Informasjonsplikten har altså en reell nytteverdi for interessenter ettersom det har blitt etablert en lovfestet rett til informasjon, og dette bidrar derfor direkte til lovens formål om mer åpenhet.

Etter åpenhetsloven deles informasjonsplikten i to kategorier; 1) plikt til å offentliggjøre en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene, jf. § 5 og 2) rett for alle som etterspør informasjon om hvordan virksomheten håndterer negative konsekvenser for de omfattede forholdene, jf. § 6. Med dette skal allmennheten kunne ta informerte valg og etterprøve virksomhetene. Enhver kan få tilgang på informasjon som gjør det enklere å vurdere om og hvordan virksomheten respekterer menneskerettighetene, om arbeidsforholdene er anstendige og hva som gjøres for å forbedre forholdene. Investorer vil kunne be om informasjon som kan bidra til etiske investeringer og forbrukere vil kunne be om informasjon om for eksempel produksjonsforhold for å kunne ta etiske kjøpsvalg. I tillegg vil sivilsamfunn, media og academia kunne be om informasjon som kan bidra til å avdekke, påvirke og videreformidle samfunns viktig informasjon. Forbrukertilsynet skal føre tilsyn med at disse informasjonspliktene overholdes. Etter vår mening er dette informasjonsperspektivet en hensiktsmessig og foretrukket tilnærming til hvordan det konkret kan arbeides for et mer ansvarlig næringsliv og direktivet bør etter vårt syn derfor inneholde tilsvarende informasjonspliktbestemmelser.

4 FORBRUKERTILSYNET ERFARINGER

Manglende tilsyns- og sanksjonsmuligheter har vist seg å være en svakhet ved lignende regelverk i andre land. Systematisk offentlig tilsynsarbeid er en nødvendighet og Forbrukertilsynet støtter derfor direktivforslagets bestemmelser om at klager kan rettes til nasjonale tilsynsmyndigheter. Videre anser vi det positivt at man på europeisk nivå vil opprette et europeisk nettverk av nasjonale tilsynsmyndigheter (*European Network of Supervisory Authorities*) for å sikre en koordinert tilnærming og muliggjøre kunnskaps- og erfaringsdeling. Direktivforslaget gir imidlertid liten veiledning om hvordan nasjonale tilsynsmyndigheter burde operere, noe vi mener kunne vært hensiktsmessig for å sikre mest mulig effektiv etterlevelse av direktivet – eksempelvis gjennom fortalen.

Som navnet tilsier, tilsikter åpenhetsloven å legge opp til åpenhet blant virksomheter og Forbrukertilsynet søker å arbeide på en måte som fremmer dette. Ettersom åpenhetsloven ikke trer i kraft før 1. juli 2022, må det på nåværende tidspunkt vises til erfaringer fra det forberedende arbeid på feltet, særlig med tanke på veiledning og dialog med næringsliv, sivilsamfunn og interessenter.

4.1 Tilsyn

I forarbeidene til åpenhetsloven ble det vurdert at det ville være ressurskrevende, både for virksomhetene som skal innrette seg etter loven og myndighetene som skal håndheve reglene, om veiledning og tilsyn fordeles mellom ulike organer. Det ble vist til at en rekke ulike organer kan gi god informasjon om virksomhetenes samfunnsansvar og menneskerettigheter, og at disse vil være viktige samarbeidspartnere for et tilsyn som skal håndheve reglene. Imidlertid ble det vurdert slik at det er viktig for virksomhetene å kunne forholde seg til ett organ når de skal overholde de nye reglene. Dette sikrer en effektiv saksbehandling og at forståelsen av reglene er den samme i veiledningen og ved håndhevingen, noe som vil bidra til en enhetlig praksis. At tilsynsmyndigheten blir lagt til et nasjonalt organ i medlemsstaten vil derfor også være hensiktsmessig på europeisk nivå, blant annet med tanke på forutsigbart og enhetlig samarbeid i et eventuelt europeisk nettverk for tilsynsmyndigheter.

4.2 Veiledning og dialog

Forbrukertilsynet skal veilede virksomheter om åpenhetsloven, jf. lovens § 8: «Forbrukertilsynet skal gjennom generelle opplysninger, råd og veiledninger arbeide for at» loven blir fulgt. Forbrukertilsynet har veiledning og dialog som primær arbeidsmetode og har lang og bred erfaring innenfor mange ulike markeder. Denne arbeidsmetoden følger av forhandlingsmodellen som innebærer at tilsynet primært arbeider for å få næringsdrivende til

å innrette seg frivillig. Dette gjenspeiles også i arbeidet vårt for å fremme åpenhetslovens formål.

Næringslivet må få anledning til å sette seg inn i de nye bestemmelsene, og vi vil derfor den første tiden i hovedsak vektlegge veiledning og dialog i vårt tilsynsarbeid. Dette har vi også kommunisert til næringslivet. En slik arbeidsmetode vil etter vår mening være hensiktsmessig for å oppfylle lovens formål. Dersom virksomheter opplever det som vanskelig å oppfylle lovens krav, og de ikke får veiledning eller blir møtt med dialog, vil det etter vår mening være større risiko for at loven kun blir en teoretisk rapporteringsplikt, fremfor at den virker etter sin hensikt og sørger for praktisk informasjon og åpenhet om faktiske forhold.

Det tar tid for en tilsynsmyndighet som skal føre tilsyn med nye markeder og lover, å bygge tilstrekkelig kompetanse og møte veiledningsbehovet, samt utvikle de nødvendige veiledningsverktøy. Det har vært avgjørende viktig å starte arbeidet i god tid før ikrafttreddelsen av åpenhetsloven. Vi har prioritert generell veiledning gjennom informasjon på nettside, kontaktmøter med næringsliv og interesseorganisasjoner, deltakelse på konferanser og webinarer, og vi har et tett samarbeid med Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv. Vi skal være tilgjengelige, synlige og aktuelle og ha kontakt med virksomheter og interessenter gjennom å tilrettelegge for mest mulig dialog rundt loven og tilsynsarbeidet med den. Dersom bedrifter er åpne om utfordringer og uklarheter kan Forbrukertilsynet lettere bistå i hvordan de kan gå frem for å best mulig oppnå lovens formål med å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Kommunikasjonen med relevante aktører gir også nyttig informasjon som Forbrukertilsynet bruker til å videreutvikle sitt arbeid med veiledning. For eksempel bruker vi spørsmål på e-post for å sette oss inn i problemstillingene til ulike næringsdrivende, og jobbe for å finne gode svar og løsninger. Videre har vi møter med næringslivet for å lære av deres erfaring. Etter vårt syn vil samarbeid og dialog om utfordringer og muligheter gagne alle når man søker å fremme et ansvarlig næringsliv. For å oppnå formålet med direktivet er det etter vårt syn viktig at tilsynet med direktivet baserer seg på tilsvarende arbeidsmetoder.

4.3 Vedtak og sanksjoner

Erfaring fra Forbrukertilsynets arbeid med øvrig tilsynsvirksomhet viser at veiledning og dialog er hensiktsmessig og effektivt fremfor å pålegge næringsdrivende umiddelbare sanksjoner. Dette er en tilnærming vi viderefører i arbeidet med åpenhetsloven. I visse tilfeller vil imidlertid ikke veiledning og dialog være tilstrekkelig. Når dette er tilfelle kan Forbrukertilsynet ilegge forbuds- og påbudsvedtak, tvangsmulkt og/eller overtredelsesgebyr.

Det er en nødvendighet at omfattende og åpenbare brudd på lovens bestemmelser kan sanksjoneres. Om en virksomhet for eksempel konsekvent ikke forholder seg til fristene i åpenhetsloven for å besvare informasjonskrav, og kravenes innhold klart tilsier at informasjonen bør kunne gis innen fristene i bestemmelsen, kan sanksjoner være aktuelt. Dette har vi også tydelig informert om gjennom kronikk, på vår nettside og i dialog med ulike aktører. Åpenhet om hvordan tilsynsrollen er tiltenkt utført og forventningsavklaring om forholdet mellom veiledning og sanksjoner, vil gi virksomhetene forutsigbarhet og anledning til å oppfylle lovens krav.

Dialog, veiledning og mulighet for sanksjonsbruk er etter vårt syn en forutsetning for å oppnå formålet med å fremme et ansvarlig næringsliv, og bør også fremkomme av direktivet.

Med hilsen

Trond Rønningen
direktør

Bente Øverli
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur