

Statkraft AS

*Dokumentet blir kun sendt pr. e-post*

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 23/4748-28

26.01.2024

Saksbehandler: Eline Andervik

Dir.tlf: 45618162

---

## Avslutning av klagesak om informasjonskrav

Forbrukertilsynet fører tilsyn med åpenhetsloven. Vi mottok den 4. april 2023 klage etter åpenhetsloven på Statkraft AS (org.nr. 987 059 699), heretter omtalt som «Statkraft». Klagen ble innsendt av Dagens Næringsliv AS (org.nr. 960 356 071), heretter omtalt som «DN».

DN anfører i klagen at de ikke har mottatt tilstrekkelig svar på sitt informasjonskrav om Statkrafts leverandørkjeder for solkraft i Kina, fordi Statkraft ikke har gitt opplysninger om leverandørlistene eller produksjonssted. Statkraft har anført at de ikke plikter å utgi denne informasjonen for å oppfylle sine plikter etter åpenhetsloven §§ 6 og 7.

Hovedspørsmålet i saken er om Statkraft plikter å identifisere leverandører i sine leverandørkjeder for solkraft i Kina for å svare dekkende på DNS informasjonskrav etter åpenhetsloven §§ 6 og 7.

Forbrukertilsynet har vurdert saken. Etter vår vurdering trenger Statkraft ikke å identifisere leverandørene for å svare dekkende på DNS informasjonskrav. Vår konklusjon er derfor at Statkraft ikke plikter å identifisere leverandørene etter åpenhetsloven §§ 6 og 7 i denne saken.

Saken har reist prinsipielle og til dels uavklarte juridiske spørsmål ut fra lov og forarbeider. Forbrukertilsynet har av den grunn måttet bruke tid på å utrede spørsmålene saken reiser. Dette har medført lengre saksbehandlingstid.

## 1 SAKENS BAKGRUNN

DN har sendt to informasjonskrav til Statkraft, henholdsvis 26. januar 2023 og 16. februar 2023. Disse er besvart av Statkraft 15. februar 2023 og 8. mars 2023.

Hovedspørsmålet i saken gjelder informasjonskravet av 16. februar 2023 da DN i dette ber om at Statkraft identifiserer konkrete leverandører. Statkrafts svar på informasjonskravene må imidlertid ses i sammenheng da de begge omhandler Statkrafts aktsomhetsvurderinger av leverandørkjeder for solkraft i Kina.

Vi vil nedenfor gjengi hovedpunktene i Statkrafts svar på DNs informasjonskrav.

### 1.1 Statkrafts svar på informasjonskravet av 26. januar 2023

DN skriver i det første informasjonskravet til Statkraft:

*«I henhold til åpenhetsloven ber jeg om innsyn i Statkrafts aktsomhetsvurderinger av kinesiske leverandører/leverandørkjeder til solkraft siden 2020 og frem til dags dato. Vi ønsker all informasjon om funn knyttet til tvangsarbeid, menneskerettigheter, risiko og eventuelle andre forhold.»*

I svaret på dette informasjonskravet gir Statkraft generell informasjon om sitt arbeid med menneskerettigheter og om hvordan dette er forankret hos ledelsen. Videre gir de informasjon om Kinas posisjon i leverandørkjeder til solkraft og om sine aktsomhetsvurderinger i relasjon til kinesiske leverandører og leverandørkjeder til solkraft. De beskriver sin fremgangsmåte i aktsomhetsvurderinger og informerer om resultatene av sin generelle kartlegging av risiko for brudd på menneskerettigheter i verdikjeden for solkraft.

Statkraft skriver at det er avdekket stor sannsynlighet for negative konsekvenser på menneskerettigheter i form av tvangsarbeid knyttet særlig til Xinjiang-provinsen i Kina, og at risikoen er størst når det gjelder underleverandører lenger nede i leverandørkjeden for PV-moduler (solcellepaneler). Videre opplyser de om at de som følge av dette vedtok nye retningslinjer i 2021. Statkraft lister så opp tiltakene som er iverksatt for å begrense risikoen for tvangsarbeid i deres leverandørkjeder for solkraft, og påpeker at ikke alle tiltakene er gjennomført ved enkelte av deres solkraftprosjekter som var langt fremskredet på tidspunktet da retningslinjene ble vedtatt.

Statkraft gir i begrenset omfang opplysninger om andre komponenter i solkraftproduksjon enn PV-moduler, henholdsvis omformere og mellomspenningsutstyr. De skriver blant annet at leverandørkjeder for disse er mer komplekse og at sporbarhetsprosessen er mindre utviklet.

Videre gir Statkraft informasjon om kartlegging av risiko i relasjon til «konkrete leverandører». De knytter ikke opplysningene til enkeltleverandører, men opplyser om at mulighetene for å gjøre undersøkelser og følge opp funn har blitt vanskeligere den siste tiden. De skriver at det derfor er svært krevende å gå i dybden og identifisere konkret risiko. Videre informerer Statkraft på et overordnet nivå om hvilke tiltak de vil iverksette hvis de avdekker risiko for negative konsekvenser knyttet til konkrete leverandører.

DN fulgte opp Statkrafts svar på dette informasjonskravet med videre spørsmål i informasjonskravet av 16. februar 2023.

## 1.2 Statkrafts svar på informasjonskravet av 16. februar 2023

DN skriver i informasjonskravet av 16. februar 2023:

*«I henhold til Åpenhetslovens rett til informasjon ber vi om all informasjon om faktiske negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter som virksomheten er kjent med i denne leverandørkjeden fra 2020 frem til dags dato. Vi vil vite hva som er funnet, og hvilken leverandør det er knyttet til.*

[...]

*Vi ønsker også all konkret informasjon som er funnet om risiko for tvangsarbeid, negative konsekvenser for menneskerettigheter og andre forhold knyttet til hver enkelt leverandør i leverandørkjeden fra 2020 og frem til dags dato. Vi vil vite hva som er funnet, og hvilken leverandør det er knyttet til.»*

I svaret på dette informasjonskravet viser Statkraft til informasjonen de ga i svaret på det første informasjonskravet. Videre gir de blant annet informasjon om hvilke funn av negative konsekvenser de har gjort i sine aktsomhetsvurderinger og lister opp tiltak som er iverksatt. Herunder at de ikke har kjennskap til faktiske negative konsekvenser hos sine leverandører i Kina, men at de har avdekket generell risiko for tvangsarbeid i leverandørkjeden for solkraft. De har også inntatt en tabell som gir oversikt over hvilke risikoer de har vurdert i relasjon til leverandørkjeder for solkraft, og hvordan disse har blitt prioritert.

Statkraft skriver også i sitt svar på dette informasjonskravet:

*«Åpenhetsloven gir ikke en rett til informasjon om selskapenes leverandørlistor eller produksjonssted. Dette kommer frem av lovens forarbeider, se blant annet punkt 8.4.3 i Prop.150 L (2020-2021). Statkraft ønsker ikke å gå ut med en oversikt over dette».*

Det er denne uttalelsen som danner grunnlaget for DN's klage til Forbrukertilsynet.

## 2 RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER

Etter åpenhetsloven § 7 skal virksomheter som mottar informasjonskrav svare skriftlig, dekkende og forståelig innen angitte frister.

Det følger av åpenhetsloven § 6 første ledd første punktum at enhver har rett på informasjon fra en virksomhet «om hvordan virksomheten håndterer faktiske og potensielle negative konsekvenser etter § 4». Utgangspunktet for svar på informasjonskrav er derfor virksomhetens aktsomhetsvurderinger.

Det følger videre av § 6 første ledd andre punktum at retten til informasjon «omfatter både generell informasjon og informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste som virksomheten tilbyr».

Med «generell informasjon» siktes det til informasjon om hvordan virksomheten jobber med aktsomhetsvurderinger. I forarbeidene til åpenhetsloven presiseres det at retten til informasjon er knyttet til «virksomhetens arbeid med å håndtere negativ påvirkning, det vil si de ulike trinnene som en aktsomhetsvurdering består av» (Prop.150 L (2020-2021) s. 78). Det kan for eksempel være opplysninger om «virksomhetens organisering og struktur, hvilke retningslinjer og rutiner virksomheten har etablert for å forhindre eller begrense negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, hvilken negativ påvirkning virksomheten har identifisert, hvordan virksomheten håndterer disse, og hvilken effekt eventuelle tiltak har hatt» (Prop.150 L (2020-2021) s. 78).

Når det gjelder informasjon knyttet til en «særskilt vare eller tjeneste» er det i forarbeidene til åpenhetsloven vist til eksemplene «informasjon om under hva slags menneske- og arbeidsrettslige forhold et spesifikt produkt er produsert, hvordan virksomheten sørger for gode arbeidsforhold i et spesifikt område eller ved et produksjonssted, eller hvordan lokalbefolkningen berøres av produksjonen» (Prop.150 L (2020-2021) s. 78). Det uttales også at det eksempelvis kan innebære «nærmere opplysninger om hvor en råvare stammer fra og hva virksomheten gjør for å ivareta arbeidsforholdene på produksjonsstedet» eller «hvor i verden og under hvilke forhold og kontekst produksjonen er» (Prop.150 L (2020-2021) s. 113). Disse eksemplene er ikke uttømmende.

Virksomheter plikter ikke å navngi konkret produksjonssted når de besvarer informasjonskrav (Prop.150 L (2020-2021) s. 78 og 113). Informasjonssøkeren skal likevel få dekkende og riktig informasjon om hvordan virksomheten ivaretar menneskerettigheter og arbeidsforhold

uten at produksjonsstedet navngis (Prop.150 L (2020-2021) s. 78 og 113). Med «produksjonssted» menes den fabrikken eller det anlegget der størstedelen av varen, det vil si sluttproduktet, er satt sammen før salg. Dette inkluderer navn eller adresse for fabrikken eller anlegget hvor størstedelen av varen, altså sluttproduktet, er satt sammen. Virksomheter plikter heller ikke å gi andre opplysninger som tilsvarende identifiserer produksjonsstedet.

Forbrukertilsynet bemerker at unntaket for produksjonssted ikke er begrenset til tilfeller hvor informasjonskravet handler om faktiske negative konsekvenser, slik Statkraft legger til grunn i sitt svar på vårt pålegg av 15. september 2023. Lovens ordlyd og forarbeider legger ikke opp til at det i vurderingen av unntaket skal foretas et skille mellom tilfeller hvor informasjonskravet dreier seg om faktiske negative konsekvenser og tilfeller hvor det dreier seg om potensielle negative konsekvenser. Unntaket for produksjonssted gjelder derfor uavhengig av om informasjonskravet dreier seg om faktiske eller potensielle negative konsekvenser.

Virksomheter har ikke en generell plikt etter åpenhetsloven til å utgi leverandørlistor eller leverandørnavn når en informasjonssøker ber om det. De konkrete opplysningene lovens forarbeider trekker frem som eksempler på informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste, viser at det likevel i enkelte tilfeller kan være nødvendig at virksomheten konkretiserer og gir detaljerte faktaopplysninger for å svare dekkende om sin håndtering av negative konsekvenser.

Hva som kreves av informasjon for å redegjøre dekkende for hvordan virksomheten «håndterer» negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold oppstiller altså rammene for informasjonsretten, og vil bero på en konkret vurdering. Relevante momenter i en slik vurdering er blant annet hvor konkretisert og avgrenset informasjonskravet er, om informasjonskravet gjelder konkrete negative konsekvenser og om informasjonen behøves for å sikre hensynet til etterprøvbarhet. I tillegg må det vurderes om prinsippene om forholdsmessighet og risikobasert tilnærming, som aktsomhetsvurderingene etter loven bygger på, tilsier at virksomheten må utgi informasjonen.

Med «etterprøvbarhet» siktes det til allmennhetens etterprøving av virksomheters arbeid med å håndtere negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Hensikten med informasjonskrav er å gi allmennheten tilgang på informasjon om virksomheters arbeid med menneskerettigheter og arbeidsforhold, slik at allmennheten skal kunne ta informerte valg og etterprøve virksomhetene. Dette vil igjen bidra til å fremme respekt for menneskerettigheter og arbeidsforhold (Prop.150 L (2020-2021) s. 77). Det fremheves i åpenhetslovens forarbeider at blant annet media «vil kunne be om informasjon

som kan bidra til å avdekke, påvirke og videreformidle samfunnsviktig informasjon» (Prop.150 L (2020-2021) s. 77).

Vi viser for øvrig til nærmere veiledning om plikten til å besvare informasjonskrav i vårt pålegg til Statkraft av 15. september 2023 og på våre nettsider:

<https://www.forbrukertilsynet.no/vi-jobber-med/apenhetsloven/behandling-av-informasjonskrav>.

### **3 FORBRUKERTILSYNETS VURDERING AV OM STATKRAFT MÅ IDENTIFISERE LEVERANDØRENE**

DN ber i informasjonskravene om opplysninger om funn fra 2020 frem til dags dato. For ordens skyld opplyser vi om at virksomheter ikke hadde plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven før 1. juli 2022 da loven trådte i kraft. Eventuelle funn av faktiske eller potensielle negative konsekvenser som er gjort i perioden fra og med 1. juli 2022, men som er relatert til forhold som er oppstått før 1. juli 2022, vil likevel være omfattet av plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger. Det avgjørende for om en virksomhet må utgi informasjon om slike forhold, er om de aktuelle forholdene har vært en del av virksomhetens håndtering i tiden etter loven trådte i kraft - altså om disse forholdene har vært en del av virksomhetens aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven.

Det avgjørende spørsmålet i vurderingen av om Statkraft må identifisere leverandørene, er om dette er nødvendig for at Statkraft skal svare «dekkende» om hvordan de «håndterer» negative konsekvenser i leverandørkjedene for solkraft i Kina, jf. åpenhetsloven §§ 6 og 7.

DNs informasjonskrav omhandler Statkrafts leverandørkjeder for solkraft i Kina. Kravet er derfor avgrenset til én del av Statkrafts drift og til ett geografisk område, noe som kan tale for at det er nødvendig med mer detaljerte faktaopplysninger for å svare dekkende på informasjonskravet. Videre er informasjonskravet også avgrenset ved at DN ber om opplysninger om leverandører hvor det er gjort *funn* av faktiske eller potensielle negative konsekvenser. I informasjonskravet har DN derfor ikke bedt Statkraft om en generell oversikt over alle leverandører i de aktuelle leverandørkjedene. Selv om kravet er avgrenset til leverandører hvor det er gjort funn, kan informasjonskravet likevel gjelde et større antall av Statkrafts leverandører og underleverandører da det vil omfatte alle leverandører hvor det er avdekket enten faktiske negative konsekvenser (skade) eller potensielle negative konsekvenser (risiko).

DN viser særlig til risiko for «tvangsarbeid» i sitt informasjonskrav. Informasjonskravet er imidlertid ikke avgrenset til dette, da DN ber om «all informasjon om faktiske negative konsekvenser» og «all konkret informasjon som er funnet om risiko for tvangsarbeid,

negative konsekvenser for menneskerettigheter og andre forhold». Informasjonen som etterspørres knytter seg derfor til alle negative konsekvenser Statkraft har avdekket i sine aktsomhetsvurderinger av leverandørkjedene til solkraft i Kina.

Selv om DN generelt ber om informasjon om alle avdekkede negative konsekvenser, har Statkraft i sitt svar hovedsakelig fokusert på risikoen for tvangsarbeid. Statkraft skriver at å redusere risiko for tvangsarbeid har vært deres hovedprioritet. Dette medfører at de sannsynligvis vil ha mer informasjon om sin håndtering av denne risikoen enn av negative konsekvenser som er prioritert lavere i aktsomhetsvurderingene. Dette taler for at Statkraft burde gi detaljerte opplysninger om sin håndtering av risikoen for tvangsarbeid. Statkraft har imidlertid i sine svar gitt både informasjon om aktsomhetsvurderinger av kinesiske leverandører, at det er stor sannsynlighet for tvangsarbeid, hvor i leverandørkjeden risikoen er størst, hvilke tiltak som er iverksatt for å forebygge og begrense risikoen for tvangsarbeid og også om at det nå er vanskeligere å foreta undersøkelser og følge opp funn som avdekkes enn før.

Hensynet til etterprøvbarehet er ett av flere momenter som må vurderes i den enkelte sak. Dette hensynet kan tale for at detaljerte opplysninger som navn på leverandører må oppgis. Informasjon om navn på leverandørene kan være nyttige for DN for å etterprøve Statkrafts opplysninger om hvordan de arbeider med de aktuelle risikoene. Likevel er det ikke gitt at opplysningene er nødvendige for å få et «dekkende» svar på hvordan Statkraft «håndterer» negative konsekvenser i sine aktsomhetsvurderinger. Lovgiver har også lagt opp til at etterprøvbareheten skal ha visse grenser. Dette i hovedsak ved å begrense retten til informasjon til opplysninger som omhandler virksomhetens håndtering av negative konsekvenser. Retten til informasjon er blant annet også begrenset som følge av avslagsgrunnene i § 6 andre ledd jf. tredje ledd og unntaket for produksjonssted.

Retten til informasjon dreier seg som nevnt om hvordan en virksomhet «håndterer» negative konsekvenser i sine aktsomhetsvurderinger. Det er dette som utgjør rammen for hvilke opplysninger en virksomhet plikter å utgi etter åpenhetsloven. Det vil som oftest være mulig å redegjøre for en virksomhets håndtering uten å identifisere leverandører. Vi legger avgjørende vekt på at Statkraft i dette tilfellet har gitt både generell informasjon om hvordan de arbeider med aktsomhetsvurderinger og konkret informasjon om aktsomhetsvurderingene som er gjort av deres leverandørkjeder for solkraft i Kina. Dette inkluderer opplysninger om fremgangsmåter, forankring og Kinas posisjon i solkraftmarkedet, og mer konkrete opplysninger om særlig risikoen for tvangsarbeid og tiltak som er iverksatt for å begrense denne.

Etter Forbrukertilsynets vurdering, trenger Statkraft derfor ikke å identifisere leverandører hvor det er gjort funn av negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter eller

anstendige arbeidsforhold i deres leverandørkjeder for solkraft i Kina for å svare dekkende på DN's informasjonskrav.

Vår konklusjon er at Statkraft ikke plikter å identifisere leverandørene etter åpenhetsloven §§ 6 og 7.

#### **4 BEMERKNING TIL STATKRAFTS SVAR PÅ FORBRUKERTILSYNETS PÅLEGG OM Å SENDE INN OPPLYSNINGER**

Forbrukertilsynet sendte den 15. september 2023 pålegg om å sende inn opplysninger etter åpenhetsloven § 10 til Statkraft. Vi påpeker at enhver plikter å gi Forbrukertilsynet de opplysningene vi krever for å kunne utføre våre gjøremål etter åpenhetsloven, jf. åpenhetsloven § 10 første ledd.

I pålegget ba vi om nødvendige opplysninger for å kunne foreta en endelig vurdering av saken. I punkt 2.4 krevde vi opplysninger om hvor mange leverandører Statkraft har avdekket faktiske eller potensielle negative konsekvenser hos i leverandørkjeden for solkraft i Kina, og hvilken andel av det totale antallet leverandører i denne leverandørkjeden disse igjen utgjør. Bakgrunnen for dette var at informasjonen er relevant i vurderingen av informasjonskravets omfang.

Vi bemerker at Statkraft i sitt svar på vårt pålegg ikke ga oss de konkrete opplysningene vi krevde i punkt 2.4. Forbrukertilsynet frafaller pålegget på dette punktet, da vi basert på de øvrige tilgjengelige opplysningene har hatt tilstrekkelig grunnlag til å kunne foreta en endelig vurdering av saken.

#### **5 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER**

Siden vår vurdering er at Statkraft etter åpenhetsloven ikke plikter å identifisere leverandørene, avsluttes saken med dette fra Forbrukertilsynets side.

Etter åpenhetsloven § 9 fjerde ledd gjelder reglene i markedsføringsloven § 37 tilsvarende for åpenhetsloven. Det følger av markedsføringsloven § 37 andre ledd at Forbrukertilsynets avgjørelser om at vilkår eller handelspraksis er lovlig kan klages inn for Markedsrådet av næringsdrivende eller forbrukere som berøres av handlingen eller vilkåret, eller av en sammenslutning av næringsdrivende, forbrukere eller lønnskakere. Klager kan sendes til Forbrukertilsynet senest 16. februar 2024.



Vi understreker at Forbrukertilsynet kan komme tilbake til Statkraft ved en senere anledning for å følge opp deres videre arbeid med pliktene etter åpenhetsloven, eller hvis vi i fremtiden blir oppmerksomme på forhold som reiser ytterligere spørsmål etter loven.

Generelt minner vi også om at brudd på plikten til å besvare informasjonskrav kan medføre forbuds- og påbudsvedtak og økonomiske sanksjoner etter åpenhetsloven §§ 12 til 14.

Med hilsen

Christoffer Bjørnum e.f.  
underdirektør

Eline Andervik  
juridisk rådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur*