

IKEA AS

*Dokumentet blir kun sendt pr. e-post*

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 23/599-21

30.06.2023

Saksbehandler: Nadia Ullah

Dir.tlf: 457 29 435

---

## Avslutning av klagesak om informasjonskrav etter åpenhetsloven

Forbrukertilsynet fører tilsyn med virksomheters etterlevelse av forbrukervernlovgivning og åpenhetsloven. Tilsyn med åpenhetsloven skjer ut fra hensynet til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, jf. åpenhetsloven § 9. Vi fører tilsyn med åpenhetsloven både gjennom generell og konkret veiledning, oppfølging av klager og tips, og ved andre former for tilsyn av eget tiltak.

Forbrukertilsynet mottok 12.01.2023 klage etter åpenhetsloven på IKEA AS (org.nr. 914787521), heretter omtalt som IKEA. Klagen ble innsendt av Framtiden i våre hender (org.nr. 970221115), heretter omtalt som klager. Klager anfører manglende overholdelse av informasjonsplikten og dens svarfrist. Forbrukertilsynet orienterte IKEA om mottatt klage i brev den 14.02.2023, og ba om tilbakemelding fra IKEA om hvordan de stilte seg til påstandene i klagen. Vi mottok svar fra IKEA 28.02.2023.

Forbrukertilsynet har vurdert saken. Vi har i det følgende gjengitt hovedpunktene i saken, og viser utover dette til sakens øvrige dokumenter. Hovedspørsmålene i saken er:

(1) hvorvidt IKEA har svart «dekkende» på informasjonskravet fra klager, jf. åpenhetsloven §§ 6 og 7, og

(2) hvorvidt IKEA har overholdt svarfrist etter informasjonsplikten, jf. åpenhetsloven § 7.

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

## **1 KONKLUSJON**

### **1.1 «Dekkende»**

På bakgrunn av opplysningene som foreligger i saken finner vi at IKEA har svart «dekkende» på informasjonskravet av 01.07.2022, jf. åpenhetsloven §§ 6 og 7.

Vi presiserer at denne vurderingen har blitt foretatt med utgangspunkt i situasjonen på tidspunktet IKEA mottok informasjonskravet. Informasjonskravet ble mottatt samme dag som åpenhetsloven trådte i kraft, 01.07.2022. Forbrukertilsynet har vurdert at det ikke kunne kreves et mer utfyllende svar på dette tidspunktet. Se nærmere om begrunnelsen under punkt 3.

### **1.2 Svarfrist**

På det første informasjonskravet av 01.07.2022 har IKEA svart innen den utvidede fristen på to måneder, jf. åpenhetsloven § 7.

Hva gjelder oppfølgingsspørsmålet av 11.10.2022 har IKEA isolert sett oversett den utvidede fristen på 2 måneder, jf. åpenhetsloven § 7. Siden vi anser dette spørsmålet for besvart i det første svaret på informasjonskravet, følger vi imidlertid ikke opp dette nærmere. Se punkt 4.

## **2 RETTSLIGE UTGANGSPUNKT**

### **2.1 Hvilke krav stilles til svar på informasjonskrav?**

Etter åpenhetsloven § 7 første ledd skal svar på informasjonskrav være «skriftlig», «dekkende» og «forståelig». Et av hovedspørsmålene i denne saken er om svaret fra IKEA til klager er «dekkende».

Det følger av bestemmelsen at det er «informasjon etter § 6» som skal svares ut «dekkende». Etter åpenhetsloven § 6 har enhver rett på informasjon «om hvordan virksomheten håndterer faktiske og potensielle negative konsekvenser etter § 4». Utgangspunktet for hva IKEA må svare er derfor virksomhetens aktsomhetsvurdering (se også Prop.150 L (2020-2021) s. 112).

Det er videre presisert i § 6 første ledd andre punktum at «dette omfatter både generell informasjon og informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste som virksomheten tilbyr».

Med «generell informasjon» sikter man til de ulike trinnene som en aktsomhetsvurdering består av. Et informasjonskrav kan derfor dreie seg om alle stegene i en aktsomhetsvurdering. Det kan for eksempel gå ut på 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 (se 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», jf. 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», jf. Prop.150 L (2020-2021) s. 113. Disse eksemplene er ikke uttømmende.

De konkrete faktaopplysningene forarbeidene trekker frem viser at det i enkelte tilfeller kan være nødvendig at virksomheten svarer ut informasjonskrav gjennom å konkretisere og gi detaljerte faktaopplysninger, fordi det ellers vil være vanskelig å i tilstrekkelig grad informere «dekkende» om håndteringen av negative konsekvenser.

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 (se Prop. 150 L (2020-2021) s. 77). Det fremheves i forarbeidene at blant annet sivilsamfunn «vil kunne be om informasjon som kan bidra til å avdekke, påvirke og videreformidle samfunns viktig informasjon» (Prop.150 L (2020-2021) s. 77). Hensynet til etterprøvbarhet taler for at mest mulig presise og konkrete faktaopplysninger må oppgis.

Virksomhetene plikter likevel ikke å oppgi informasjon utover det som er dekkende for å svare på informasjonskravet. Det er videre en forutsetning for å kunne besvare informasjonskrav at virksomheten gjennom sine aktsomhetsvurderinger har tilegnet seg kunnskap om negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, jf. Prop.150 L (2020-2021) s. 77. I tillegg må informasjonskravet ses opp mot prinsippet om forholdsmessighet og risikobasert tilnærming (se Prop.150 L (2020-2021) s. 78 og 113). Hva som kan forventes av virksomhetenes ressursbruk når det gjelder å besvare informasjonskrav om spesifikk informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste vil derfor kunne variere.

Virksomheter har anledning til å legge til grunn og bygge på andre virksomheters aktsomhetsvurderinger, og har også anledning til å vise til eller innhente informasjon fra andre virksomheter for å besvare et informasjonskrav. Virksomheten som mottar informasjonskravet, beholder imidlertid alltid ansvaret for at det gis et «dekkende» svar. Videre vil et informasjonskrav kunne kreve at virksomheten selv innhenter informasjon som virksomheten ikke besitter når den mottar informasjonskravet, til tross for at det er utført gode aktsomhetsvurderinger, jf. Prop.150 L (2020-2021) s. 112.

Hvorvidt en virksomhet må gjøre ytterligere undersøkelser utover allerede utførte aktsomhetsvurderinger vil kunne variere. Dette beror på om virksomheten har kartlagt den aktuelle negative konsekvensen som informasjonskravet dreier seg om, og videre etter hvordan forholdet har blitt kategorisert i aktsomhetsvurderingene. Av betydning her vil det være om forholdet har blitt kategorisert som høy, middels eller lav risiko og dertil blitt prioritert eller ikke prioritert i arbeidet. Dette følger av prinsippet om risikobasert tilnærming. Videre tilsier forholdsmessighetsprinsippet at hva som forventes av virksomhetene er avhengig av blant annet virksomhetens størrelse, art og konteksten den jobber i.

Hva som kreves av informasjon for å svare «dekkende» om virksomhetens håndtering av negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold oppstiller dermed rammene for informasjonsretten, og vil bero på en konkret vurdering basert på ovennevnte momenter.

Utover hva som anses som et «dekkende» svar, er virksomhetene ikke forpliktet til å besvare informasjonskrav med opplysninger som omfattes av avslagsgrunnene i § 6 andre ledd. Når det gjelder opplysninger om faktiske negative konsekvenser som virksomheten er kjent med må virksomheten likevel redegjøre for disse uavhengig av avslagsgrunnene, jf. § 6 tredje ledd. I tillegg til avslagsgrunnene som følger direkte av åpenhetsloven, kan det foreligge andre lovfestede og ulovfestede begrensninger for deling av informasjon med grunnlag iblant annet avtalefestede taushetsplikter.

## **2.2 Frister for svar på informasjonskrav**

Virksomhetene skal svare på informasjonskrav innen rimelig tid, og senest tre uker etter at det ble mottatt, jf. åpenhetsloven § 7.

Dersom mengden eller typen informasjon som etterspørres gjør det uforholdsmessig byrdefullt å besvare informasjonskravet innen tre uker, kan virksomhetene unntaksvis forlenge fristen inntil to måneder. I slike tilfeller må virksomheten orientere informasjonssøkeren om at den ikke vil kunne gi svar innen tre uker, hvorfor man ikke overholder fristen, og når informasjonssøkeren kan forvente svar.

Forlenget frist kan for eksempel være aktuelt når det er snakk om større mengder med informasjon som skal utleveres eller sammenstilles. Det kan også for eksempel være aktuelt når det å besvare informasjonskravet krever tid og arbeid av virksomheten utover det som vil være normalt ved et informasjonskrav, som ved tilfeller hvor virksomheten må foreta nærmere undersøkelser. Hvis informasjonssøker stiller oppfølgingsspørsmål må det vurderes konkret om dette anses som et nytt informasjonskrav med tilhørende ny svarfrist.

### **3 FORBRUKERTILSYNETS VURDERING AV OM SVARET PÅ INFORMASJONSKRAVET VAR «DEKKENDE»**

Informasjonskravet i saken omhandler flere spørsmål. Vi vil redegjøre for vår vurdering av de enkelte punktene i IKEA sitt svar på informasjonskravet.

#### **3.1 Har IKEA svart «dekkende» på spørsmålet i informasjonskravet om gjenoppretting og forebyggende tiltak ved to av IKEAs navngitte leverandører i Bangladesh?**

##### *3.1.1 Har IKEA svart «dekkende»?*

Klager har i informasjonskravet listet opp en rekke forhold ved noen av IKEAs leverandører i Bangladesh, hentet fra en rapport av *Workers Right Consortium (USA)*. Klager ønsker blant annet informasjon om hvorvidt IKEA har gjenopprettet de nevnte forholdene, og hva IKEA gjør for at disse ikke gjentar seg. Videre hevder klager at kontraktsfestet konfidensialitet (heretter avtalefestet taushetsplikt) ikke er en relevant begrunnelse for å ikke utlevere informasjon, med henvisning til åpenhetsloven § 6 tredje ledd.

IKEA har formidlet generell informasjon om deres leverandører og retningslinjer, uten å oppgi konkret informasjon om gjenoppretting eller forebyggende tiltak ved de spesifikke fabrikkene klager ber om informasjon om.

Som nevnt under punkt 2 er det en forutsetning for å svare på informasjonskrav at virksomhetene gjennom aktsomhetsvurderinger har tilegnet seg kunnskap om negative konsekvenser på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i egen virksomhet, i leverandørkjeden og hos forretningspartnere. Omfanget av svar på informasjonskravet må derfor ses i sammenheng med hva plikten til å utføre aktsomhetsvurderinger krever av den enkelte virksomhet i lys av prinsippene om forholdsmessighet og risikobasert tilnærming, og hvor langt virksomheten har kommet i arbeidet med aktsomhetsvurderinger. Samtidig vil et informasjonskrav kunne kreve at virksomheten innhenter informasjon som den ikke besitter når den mottar informasjonskravet, selv om den har utført gode aktsomhetsvurderinger.

IKEA viser til at selskapsstrukturen til virksomheten gjør det komplisert å dele informasjon, og at de ikke var i stand til å svare detaljert på de konkrete spørsmålene på tidspunktet de mottok informasjonskravet. Ifølge svarene på informasjonskravene i saken, har IKEA innhentet informasjon fra IKEA Supply AG v/Inter IKEA-konsernet (heretter omtalt som Inter IKEA-konsernet) i arbeidet med å besvare informasjonskravet. IKEA understreker at de ikke inngår i Inter IKEA-konsernet, men er franchisetaker, og at det derfor er utfordringer med informasjonsflyt mellom virksomhetene. Inter IKEA-konsernet skriver at det er begrensninger i hva slags informasjon som kan innhentes og deles grunnet avtalefestet taushetsplikt (*contractual confidentiality obligations*).

Forbrukertilsynet anerkjenner at retten til informasjon etter åpenhetsloven § 6 er et særnorsk fenomen, som kan medføre kontraktuelle og praktiske utfordringer i dialog med utenlandske leverandører. I tillegg til de lovfestede avslagsgrunnene kan det, som nevnt under punkt 2, foreligge ulovfestede begrensninger for deling av informasjon, bl.a. som følge av avtalefestede taushetsplikter.

Forbrukertilsynet krever ikke at avtalefestede taushetsplikter brytes i denne saken. Det er imidlertid fremhevet i forarbeidene at «Tilliten i kontraktsforholdet må virksomhetene sikre på egnet måte, for eksempel ved at leverandøren informeres om at virksomheten er lovpålagt å gi allmennheten informasjon om eventuelle faktiske negative konsekvenser for menneskerettighetene», se Prop.150 L (2020-2021) s. 80. Jo større utfordringer det er med å innhente og dele informasjon grunnet kompliserte selskapsstrukturer, desto viktigere er det å foreta slike tilpasninger for å overholde lovens plikter.

Videre har det ikke har betydning for vurderingen i saken at IKEA er franchisetaker. IKEA må på lik linje med virksomheter med andre selskapsstrukturer etablere dialog, rutiner og kontraktsvilkår med sine underleverandører og forretningspartnere, inkludert Inter IKEA-konsernet, for å kunne etterleve pliktene etter åpenhetsloven.

Tatt i betraktning at informasjonskravet ble mottatt samme dag som åpenhetsloven trådte i kraft, finner Forbrukertilsynet imidlertid ikke grunnlag for å kreve at slike tilpasninger i gjeldende kontrakter allerede var iverksatt på tidspunktet da IKEA mottok informasjonskravet.

Vi understreker likevel at det forventes at IKEA tilpasser sine kontrakter med Inter IKEA-konsernet og andre underleverandører og forretningspartnere i fremtiden, slik at det lar seg gjøre å innhente og dele informasjon etter åpenhetsloven. I denne forbindelse minner vi om at virksomheter bør etterstrebe å tilpasse kontrakter fremfor å avslutte de. Det å avslutte kontrakter kan være siste utvei, etter mislykkede forsøk på å forebygge eller avbøte alvorlig negativ påvirkning. Dette følger av OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv.

Selv om IKEA opplever utfordringer med informasjonsinnhenting- og deling gjennom Inter IKEA-konsernet, kan det likevel være at IKEA må foreta ytterligere undersøkelser av de aktuelle forholdene i informasjonskravet for å kunne svare «dekkende». Som vist til under punkt 2.1 må det i vurderingen av om det kreves at virksomheten utfører ytterligere undersøkelser for å svare «dekkende» på et informasjonskrav, ses hen til prinsippene om forholdsmessighet og risikobasert tilnærming, inkludert tidligere kartlegging.

IKEA er et relativt stort selskap i norsk sammenheng, og det forventes at virksomheten har satt av tilstrekkelige ressurser for å besvare informasjonskrav på en «dekkende» måte. Videre er Bangladesh kjent som et land med høy risiko for negative konsekvenser for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, samtidig som det er blant verdens største produsenter av tekstil. Klager har også vist til faktiske negative konsekvenser. Disse forholdene taler for at det må forventes forholdsmessig mye av IKEA sitt arbeid med aktsomhetsvurderinger og innhenting av informasjon for å besvare informasjonskravet.

Det er imidlertid usikkert for Forbrukertilsynet hvor langt IKEA har kommet i sitt eget arbeid med aktsomhetsvurderinger (herunder kartlegging) utover innhenting av informasjon fra Inter IKEA-konsernet, da det ikke redegjøres klart for dette. Sett i lys av at IKEA mottok informasjonskravet samme dag som åpenhetsloven trådte i kraft, har IKEA her etter Forbrukertilsynets vurdering gjort forholdsmessige undersøkelser i den utstrekning det kunne kreves på tidspunktet for informasjonskravet, og orientert informasjonssøkeren om dette. Vi ser det derfor ikke som nødvendig å undersøke IKEAs aktsomhetsvurderinger nærmere i denne saken.

Som følge av dette er Forbrukertilsynets vurdering at IKEA har svart «dekkende» på dette spørsmålet.

Vi minner imidlertid om at IKEA er pliktige til å foreta egne aktsomhetsvurderinger. Et viktig prinsipp ved aktsomhetsvurderinger er å ikke flytte ansvar. Alle virksomheter i et forretningsforhold har sitt selvstendige ansvar for å kartlegge og håndtere negativ påvirkning. Videre må aktsomhetsvurderinger utføres kontinuerlig, med involvering av interessenter – og virksomheter bør etterstrebe å forebygge risiko i denne prosessen. Uavhengig av hva som tidligere har blitt kartlagt har klager gjennom sitt informasjonskrav gjort IKEA oppmerksom på faktiske negative konsekvenser, noe som kan utløse behov for ny kartlegging og prioritering etter § 4 i åpenhetsloven som ledd av den kontinuerlige prosessen virksomheten skal ha med aktsomhetsvurderinger.

### 3.1.2 Åpenhetsloven § 6 tredje ledd

Klager gjør gjeldende åpenhetsloven § 6 tredje ledd og bestrider IKEA sin påstand om at de ikke kan gi informasjon grunnet avtalefestet taushetsplikt.

Regelen i åpenhetsloven § 6 tredje ledd er en modifisering av unntakene etter § 6 andre ledd, og bestemmelsen går ut på at en virksomhet må gi informasjon om faktiske negative konsekvenser som virksomheten er kjent med selv om informasjonskravet kunne blitt avslått med hjemmel i andre ledd.

IKEA har i denne saken ikke direkte vist til avslagsgrunner etter § 6 andre ledd, inkludert forretningshemmeligheter, men opplyst at deler av informasjonen ikke kan utgis grunnet avtalefestet taushetsplikt. Etter Forbrukertilsynets oppfatning dreier ikke § 6 tredje ledd seg om informasjon som er underlagt avtalefestet taushetsplikt, og vil derfor ikke komme til anvendelse i denne saken.

Det vil imidlertid som regel være mulig å formidle informasjon på en god måte uten å røpe taushetsbelagte forhold. Dette fordi retten til informasjon er formulert på en generell måte som sjelden vil komme i konflikt med taushetsplikter.

Dersom det skulle oppstå tvil om det faktisk foreligger grunn til avslag etter § 6 andre ledd og/eller avtalefestet taushetsplikt i en sak, kan Forbrukertilsynet innhente informasjon for å undersøke dette nærmere, jf. åpenhetsloven § 10. Dette kan inkludere relevante kontrakter. I denne saken har vi ikke undersøkt nærmere om det faktisk forelå avslagsgrunner etter andre ledd eller kontraktfestet taushetsplikter, da det ikke har betydning for vurderingen ettersom vi har kommet til at IKEA har svart «dekkende» på informasjonskravet.

### 3.1.3 Dokumentasjon

I informasjonskravet til IKEA spør klager videre etter dokumentasjon på om IKEA har gjenopprettet de nevnte negative konsekvensene ved de aktuelle fabrikkene. Klager har ikke påklaget dette punktet. Forbrukertilsynet påpeker likevel at virksomhetene ikke har en plikt til å utgi dokumentasjon som følge av et informasjonskrav.

I forarbeidene fremheves det særskilt at blant annet sivilsamfunn «vil kunne be om informasjon som kan bidra til å avdekke, påvirke og videreformidle samfunns viktig informasjon», se Prop.150 L (2020-2021) s. 77. Likevel plikter ikke virksomhetene å oppgi informasjon utover hvordan de håndterer negative konsekvenser, og dette er ikke det samme som en rett til dokumentasjon. Dokumentasjon kan imidlertid frivillig utgis, noe som kan bidra til et bedre svar.



Dersom informasjonssøkeren mistenker at virksomheten holder tilbake informasjon eller ikke gir et reelt bilde av hva den har avdekket i sine aktsomhetsvurderinger, kan informasjonssøkeren klage på svaret på informasjonskravet til Forbrukertilsynet. Vi kan utføre tilsyn med virksomhetens aktsomhetsvurderinger, og kan også kreve opplysninger, herunder dokumentasjon, fra virksomhetene, jf. åpenhetsloven § 10. Vi har ikke sett grunn til å gjøre det i dette tilfellet, da vi ikke anser det som nødvendig for vurderingen av om svaret til IKEA anses «dekkende».

### **3.2 Har IKEA svart «dekkende» på klager sine spørsmål angående sikkerhets- og kontrollarbeid ved to av IKEAs navngitte leverandører i Bangladesh?**

I informasjonskravet 01.07.2022 har klager angitt to konkrete leverandører (Premier 1888 og Karupannya i Bangladesh) og vist til at disse ikke dekkes av Sikkerhetsavtalen i Bangladesh (the International Accord) ettersom IKEA ikke har signert avtalen. Klager spør deretter om:

(1) det kun er IKEA som utfører kontroller ved Premier 1888, eventuelt hvilke kontrollinstitusjoner som gjør dette, og

(2) hvordan sikkerhets- og kontrollarbeidet foregår ved Karupannya, og om det finnes offentlig tilgjengelig informasjon om resultatet av sikkerhetskontrollene på disse fabrikkene.

I klagen til Forbrukertilsynet gjør klager gjeldende at de har etterspurt, men ikke fått, informasjon fra IKEA om hvorvidt det har blitt utført inspeksjoner i statlig regi av de to nevnte fabrikkene etter de avdekkende forholdene som det vises til over, i punkt 3.1.1.

I svaret på spørsmålene stilt 01.07.2022 viser IKEA til informasjonen de har innhentet fra Inter IKEA-konsernet. Det fremgår av informasjonen at det ble gjennomført uanmeldte IWAY-revisjoner av både Premier 1888 og Karupannya på vegne av Inter IKEA våren 2022, og at de utfører revisjoner regelmessig. Videre skriver IKEA at de ikke kan svare for andre virksomheter som utfører andre revisjoner.

Etter vår vurdering følger det ikke av åpenhetsloven at IKEA må redegjøre for andre revisjoner enn de som deres egne aktsomhetsvurderinger bygger på.

Forbrukertilsynet har etter dette kommet til at IKEA etter vårt syn har svart «dekkende» på spørsmål (1) med å gi informasjon om hvilke kontroller IKEA via sin underleverandør utfører på den konkret angitte fabrikken.

Ved svar på spørsmål (2) viser Inter IKEA-konsernet til at IWAY (deres *Code of Conduct*) gjelder i alle forretningsavtaler, og at dette inkluderer krav rundt arbeids- og leveforhold og HMS. Det er vedlagt informasjon fra Inter IKEA-konsernet, hvor de skriver at selskapet ikke publiserer IWAY-revisjonsrapporter, og at de heller ikke vil diskutere spesifikke forretningsforhold på grunn av avtalefestet taushetsplikt. Deretter gis det en kort og generell forklaring om standarden på IWAY-revisjoner (revisorer blir evaluert og godkjent av en intern trening- og godkjeningsprosess). Deres IWAY-revisjon inkluderer besøk på produksjonsstedet, intervju av arbeidere og prosessgjennomgang.

Vår vurdering er at IKEA også har svart «dekkende» på dette spørsmålet ettersom de har angitt at kontrollarbeidet foregår gjennom regelmessige IWAY-revisjoner, og at det ikke finnes offentlig tilgjengelige informasjon om resultatet av disse revisjonene.

Klager har videre stilt oppfølgingsspørsmål til IKEA i brev den 11.10.2022, hvor de spør om det har blitt utført noen inspeksjoner i statlig regi av de to nevnte fabrikkene etter at kritikkverdige forhold ble avdekket i 2020.

Forbrukertilsynets oppfatning er at IKEA i svaret på det første informasjonskravet har svart «dekkende» også på dette spørsmålet med opplysningene om at de ikke kan svare for andre revisjoner enn sine egne.

Samlet sett er Forbrukertilsynets konklusjon følgelig at IKEA har svart «dekkende» på disse spørsmålene i henhold til åpenhetslovens § 7 første ledd.

### **3.3 Har IKEA svart «dekkende» på klager sine spørsmål i informasjonskrav av 1. juli 2022 angående aktsomhetsvurderinger ved fire navngitte leverandører i Bangladesh og Pakistan?**

Det vises i informasjonskravet til to inspeksjoner utført i regi av Sikkerhetsavtalen i Bangladesh hvor leverandørene Noman Terry Towels og Zaber&Zubai ble undersøkt. Klager skriver at en rekke negative konsekvenser er avdekket gjennom disse inspeksjonene. Videre viser klager til at Noman Terry Towels har hatt IKEA på kundelisten siden i hvert fall midten av 2014, og Zaber&Zubair siden senest 2007.

Klager stiller følgende spørsmål:

- (1) Hva er forklaringen på forskjellen i det som avdekkes i nevnte rapporter - og det bildet IKEA formidler til omverden: at selskapet i mange år har gått i bresjen for sikre fabrikker og at selskapets leverandører er trygge arbeidsplasser?

(2) Hvilke aktsomhetsvurderinger ligger per i dag til grunn for selskapets innsats for sikkerhet ved nevnte fire leverandørene?

I klagen til Forbrukertilsynet gjør klager i tillegg gjeldende at IKEA avfeier informasjon om brudd på svært kritikkverdige forhold avdekket gjennom Sikkerhetsavtalen, og at IKEA ikke har svart på en redegjørelse hjemlet i åpenhetsloven § 5 bokstav b og § 6 første ledd.

Når det gjelder spørsmål (1) har IKEA vist til svar fra Inter IKEA-konsernet som sier at de ikke kan spekulere i rapporten som er skrevet av andre.

Det er Forbrukertilsynets oppfatning at IKEA har svart «dekkende» på dette spørsmålet etter åpenhetsloven § 7 første ledd, ettersom det ikke er noe krav om at en virksomhet ved svar på informasjonskrav må redegjøre for innhold i andre enn egne rapporter og egne aktsomhetsvurderinger. Vi presiserer imidlertid at dette ikke gjelder der virksomheter i sine egne aktsomhetsvurderinger har lagt til grunn andres rapporter – da må de redegjøre for hvordan de har vurdert rapportene med mer.

Angående i hvilken grad bildet IKEA formidler til omverden er korrekt, faller dette etter vårt syn også utenfor informasjonskravsbestemmelsene etter åpenhetsloven. Vi påpeker imidlertid at korrekt informasjon er avgjørende i arbeidet med åpenhetsloven, hvor mye av vurderingene, og derfor tilliten, er overlatt til virksomhetene selv. Vi minner om forbudet mot urimelig og villedende handelspraksis, samt kravene til god markedsføringsskikk og dokumentasjon for påstander som brukes i markedsføring etter markedsføringsloven, som Forbrukertilsynet også fører tilsyn med.

Når det gjelder spørsmål (2) har Inter IKEA-konsernet vist generelt til at de har systemer på plass for å ivareta samsvar med deres *Code of Conduct*, men at de ikke kan utgi spesifikke detaljer grunnet avtalefestet taushetsplikt. Videre viser de til deres bærekraftsrapport FY21 og deres «*raise a concern channel*». Utover denne informasjonen viser de til aktsomhetsvurderinger på området for menneskerettigheter.

Som vist til under punkt 2 er virksomhetene pliktige til å svare «dekkende» på sin håndtering av aktsomhetsvurderinger både generelt og konkret. Forbrukertilsynets vurdering er at IKEA har svart «dekkende» når det gjelder den generelle håndteringen av aktsomhetsvurderinger.

Når det gjelder hvordan IKEA håndterer aktsomhetsvurderinger knyttet til konkrete angitte leverandører viser IKEA til avtalefestet taushetsplikt. Som påpekt over i pkt 3.1 forventes det at virksomhetene som er omfattet av åpenhetsloven tilpasser sine kontrakter med underleverandører og forretningspartnere slik at det kan innhentes og deles informasjon uten hinder av taushetsplikt. Som utgangspunkt vil det ikke anses som tilstrekkelig å kun vise til

avtalefestet taushetsplikt. Virksomhetene forventes å gi et mer konkret og utfyllende svar på det faktiske spørsmålet.

I dette tilfellet har vi som påpekt over i punkt 3.1 vurdert at det på tidspunktet informasjonskravet ble mottatt – samme dag som loven trådte i kraft – ikke kunne kreves at IKEA hadde foretatt kontraktstilpasninger.

Vi har også vurdert at IKEA har gjort forholdsmessige undersøkelser i den utstrekning det kunne kreves på tidspunktet informasjonskravet ble mottatt, og orientert informasjonssøkeren om dette (se punkt 3.1).

Som følge av dette har vi konkludert med at det ikke kan kreves at IKEA gir mer informasjon på dette konkrete spørsmålet, tidspunktet for informasjonskravet tatt i betraktning, og at svaret etter vårt syn ikke er i strid med åpenhetsloven. Vi understreker imidlertid igjen viktigheten av å etterstrebe å formidle informasjonen på en god måte uten å røpe taushetsbelagte forhold.

Hva gjelder klagers anførsel om at IKEA ikke har svart på en redegjørelse hjemlet i åpenhetsloven § 5 b og § 6 første ledd, viser vi til at IKEA ikke har plikt til å publisere redegjørelse før 30.06.2023, jf. åpenhetsloven § 5 fjerde ledd.

#### **4 VURDERING AV OM FRISTEN FOR Å BESVARE INFORMASJONSKRAVET ER OVERSITTET**

Klager har anført at IKEA ikke har overholdt den utvidede svarfristen på to måneder, noe IKEA bestrider.

##### **4.1 Første informasjonskrav**

IKEA mottok informasjonskravet 01.07.2022. IKEA informerte 18.07.2022 klager om at de benyttet seg av den utvidede fristen på 2 måneder, og informerte om grunnene til forlengelsen og når svar på informasjonskravet kunne ventes. Deretter svarte IKEA på informasjonskravet fra klager den 31.08.2022.

Den utsatte fristen på to måneder, jf. § 7 andre ledd, er ment å være en snever unntaksregel. Tatt i betraktning tidspunktet informasjonskravet ble stilt er det gode grunner som taler for utvidet frist.

Forbrukertilsynets vurdering er at IKEA svarte innenfor den utvidede fristen på to måneder, og dermed ikke har brutt åpenhetsloven på dette punktet, jf. åpenhetsloven § 7 andre ledd.

## 4.2 Andre informasjonskrav

Klager sendte et tilleggsspørsmål til IKEA den 11.10.2022 vedrørende om det har blitt utført statlige inspeksjoner. IKEA svarte på dette 22.12.2022. Forbrukertilsynet anser tilleggsspørsmålet som et nytt informasjonskrav, som det dermed løper nye frister til.

Isolert sett har IKEA oversittet den utvidede fristen på 2 måneder i dette tilfellet, jf. åpenhetsloven § 7.

Etter vår vurdering har imidlertid IKEA allerede i sitt første svar opplyst at de ikke kan redegjøre for andres inspeksjoner. Dette inkluderer etter vårt syn informasjon om eventuelle statlige inspeksjoner.

Vi understreker at det er viktig at IKEA overholder svarfristene på informasjonskrav. Likevel går vi ikke videre med dette i denne saken, da vi har vurdert at IKEA allerede har svart på spørsmålet.

## 5 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Som følge av det som fremkommer ovenfor avsluttes saken fra Forbrukertilsynets side.

IKEA anses imidlertid som veiledet om informasjonsplikten etter åpenhetsloven, og vi påpeker at Forbrukertilsynet vil kunne komme tilbake til IKEA ved en senere anledning.

IKEA har gjennom informasjonskravet blitt gjort kjent med konkrete opplysninger om faktiske negative konsekvenser, og må fremover ta dette med i sitt arbeid med kontinuerlige aktsomhetsvurderinger og redegjørelsen for disse. Vi minner om at et av minstekravene ved redegjørelsesplikten etter åpenhetsloven er å redegjøre for faktiske negative konsekvenser og vesentlig risiko for negative konsekvenser som virksomheten har avdekket gjennom sine aktsomhetsvurderinger, jf. åpenhetsloven § 5.

Selv om informasjonsplikten i seg selv ikke pålegger virksomhetene å iverksette tiltak, kan den likevel avdekke forhold som er av slik alvorlighetsgrad at de bør prioriteres ved fremtidige aktsomhetsvurderinger, jf. Prop.150 L (2020-2021) s. 113. Vi forventer at IKEA i tiden etter informasjonskravet ble besvart har arbeidet videre med sine aktsomhetsvurderinger, samt tatt i betraktning i sine aktsomhetsvurderinger den informasjonen de har blitt gjort kjent med gjennom informasjonskravet.

Ved fremtidige informasjonskrav, etter at IKEA har gjennomført ytterligere aktsomhetsvurderinger og redegjort for disse i tråd med åpenhetsloven §§ 4 og 5, vil

Forbrukertilsynet forventer mer av et svar på informasjonskrav når det gjelder konkret informasjon om faktiske og potensielle negative konsekvenser.

Generelt minner vi om at brudd på plikten til å besvare informasjonskrav kan medføre forbuds- og påbudsvedtak og økonomiske sanksjoner etter åpenhetsloven §§ 12-14. Vi oppfordrer i alle tilfeller virksomheter til å gi så mye informasjon som mulig for å oppnå lovens formål.

Med hilsen

Bente Øverli e.f.  
avdelingsdirektør

Nadia Ullah  
juridisk rådgiver

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