Norges institusjon for menneskerettigheter

Klima og menneskerettigheter

Forkortelser

ASR	Articles on State Responsibility
CO_2	Karbondioksid
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon
IOM	International Organization for Migration
IPCC	FNs klimapanel (Intergovernmetal Panel on Climate Change)
PPM	Deler per million (Parts per million)
SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter
UNECE	FNs økonomiske kommisjon for Europa (United Nations Economic Commission for Europe)
UNFCCC	FNs rammekonvensjon om klimaendringer (United Nation Framework Convention on Climate Change)
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Innhold

1. Innledning 9
1.1 Bakgrunn og formål 9
1.2 Noen avgrensninger 10
1.3 Rapportens oppbygning 11

2. Fra utslipp til klimarisiko – naturvitenskapelig kunnskapsgrunnlag 15
2.1 Innledning 15
2.2 Klimaendringer, naturlig variasjon og klimarisiko 16
2.3 Fra utslipp til klimaendringer, på kort og lang sikt 17
2.4 Fra klimaendringer til klimarisiko 19
2.5 Samfunnets innvirkning på risiko 20
2.6 Norske utslipp og norsk risiko 22
2.7 Tilleggsfigurer 24

3. Sammenhengen mellom klimaendringer og menneskerettigheter 29
3.1 Innledning 29
3.2 Tre menneskerettslige aspekter 30
3.2.1 Avverging av klimaendringer 30
3.2.2 Tilpasning til klimaendringer 32
3.2.3 Skranker for klimatiltak 33
3.3 Sentrale problemstillinger når avverging av klimaendringene forstås som et menneskerettslig spørsmål 34
3.3.1 Politikk eller juss? 34
3.3.2 Fremtidige generasjoner som rettighetsbærere 35

4. Grunnloven § 112 39
4.1 Innledning 39
4.2 Gir § 112 første ledd rettigheter? 40
4.2.1 Utgangspunkt 40
4.2.2 Ordlyd 40
4.2.3 Forarbeider 42
4.2.4 Systematikk 46
4.2.5 Rettspraksis 47
4.2.6 Formål 47
4.2.7 Reelle hensyn 47
4.2.8 Juridisk litteratur 49
4.2.9 Konklusjon 49
4.3 Gir § 112 første ledd rettigheter til etterslekten? 49
4.4 Hvilke plikter gir § 112 første ledd, jf. tredje ledd? 51
4.4.1 Innebærer rettighetene negative og positive forpliktelser? 51
4.4.2 Er de negative og positive forpliktelsene selvstendige forpliktelser? 53
4.5 Særlige spørsmål ved anvendelse av § 112 på klimagassutslipp 55
4.5.1 Kun utslipp i Norge, eller også utslipp med opphav i Norge? 55
4.5.2 Kun virkninger i Norge, eller også virkninger utenfor Norge? 58

4.6 Når vil bestemmelsen anses krenket? 59
4.6.1 Innledning 59
4.6.2 Vurderingsmønsteret etter § 112 første ledd 59
4.6.3 Formulering av en beskyttelsesnorm etter § 112 første ledd 61
4.6.4 Den negative avståelsesplikten 67
4.6.5 Den positive sikringsplikten 67
4.6.6 Forutsatt at avståelsesplikten og sikringsplikten skal ses i sammenheng 68
4.7 Klimarettigheter og maktfordeling 69
4.7.1 Problemstilling 69
4.7.2 Begrepsmessige avklaringer 69
4.7.3 Den tradisjonelle lære om prøvingsintensitet 70
4.7.4 Betydningen av læren for prøvingsintensitet etter § 112 71
4.7.5 Hensyn ved fastleggelsen av prøvingsintensiteten etter § 112 71

5. Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima 75
5.1 Innledning 75
5.2 EMDs tolkningsmetode 77
5.2.1 Rettslige utgangspunkter 77
5.2.2 Formålsorientert tolkning 77
5.2.3 Dynamisk tolkning 78
5.2.4 Prinsippet om subsidiaritet 78
5.2.5 Prinsippet om skjønnsmargin 81
5.2.6 Betydningen av internasjonal og nasjonal rett 82
5.2.7 Oppsummering 83
5.3 Overordnet om EMK artikkel 2 og 8 84
5.3.1 Utgangspunkt 84
5.3.2 Jurisdiksjon 84
5.3.3 Sammenhengen mellom artikkel 2 og 8 84
5.3.4 Føre var-vurdering av risiko 85
5.4 Kommer EMK artikkel 2 til anvendelse? 85
5.4.1 Innledning 85
5.4.2 Krav til individualisering eller beskyttelse mot generell samfunnsrisiko? 86
5.4.3 Hva betyr kravet til «real and immediate» risiko? 88
5.4.4 Myndighetenes kjennskap til risikoen 90
5.4.5 Tiltaksplikten 91
5.4.6 Oppsummering 91
5.5 Kommer EMK artikkel 8 til anvendelse? 91
5.5.1 Utgangspunkt 91
5.5.2 Overordnet om negative og positive forpliktelser 92
5.5.3 Omfatter EMK artikkel 8 latent og framtidig risiko for klimaendringer? 92
5.5.4 Oppsummering 95
5.6 Særlig spørsmål ved anvendelse av EMK artikkel 2 og 8 på klimagassutslipp 95
5.6.1 Kan enkeltstater holdes ansvarlige for samvirkende årsaker? 95
5.6.2 EMDs praksis 95
5.6.3 Folkerettslig sedvane 95
5.6.4 Spesialiserte folkerettslige regler om klimagassutslipp 97
5.6.5 Nasjonale ansvarsregler 97
5.6.6 Innvendinger 97
5.6.7 Oppsummering 98
5.7 Positive forpliktelser ved risiko for klimaendringer 98
5.7.1 Oversikt 98
5.7.2 Den positive forpliktelsens materielle side 99
5.7.3 Den positive forpliktelsens prosessuelle side 101
5.7.4 Avgrensning mot en umulig eller disproposjonal byrde 102
5.7.5 Oppsummering 103

5.8 Prosessuelle vilkår – særlig om «victim»-kravet i EMK artikkel 34 103
5.8.1 Betydningen av prosessuelle vilkår på klimaområdet 103
5.8.2 Betydningen av prosessuelle vilkår etter EMK ved nasjonal prøving 104
5.8.3 Overordnet om «victim»-kravet etter EMK artikkel 34 105
5.8.4 Kan organisasjoner klage i eget navn over krenkelser som vil berøre medlemmene? 105
5.8.5 Kan individer klage til EMD når søksmålet er anlagt av en organisasjon? 110
5.8.6 Oppsummering 110
5.9 Avsluttende merknader 111

6. Klima i FNs menneskerettighetssystem 113
6.1 Innledning 113
6.2 FNs overvåkningsorganer og deres praksis 114
6.2.1 FNs overvåkningsorganer 114
6.2.2 Betydningen av overvåkningsorganenes uttalelser 114
6.3 Retten til liv og retten til privat- og familieliv 115
6.3.1 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) 115
6.3.2 FNs barnekonvensjon og barns rett til liv 117
6.4 Retten til helse 117
6.4.1 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) 117
6.4.2 FNs barnekonvensjon og barns rett til helse 118
6.5 Anbefalinger til Norge fra FNs overvåkningsorganer og FNs spesialrapportør 118
6.5.1 Overvåkningsorganenes anbefalinger 118
6.5.2 Anbefalinger fra FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljø 119
6.6 Utviklingstrekk 120

7. Prosessuelle rettigheter 123
7.1 Innledning 123
7.2 Overordnet om de mest sentrale rettskildene og institusjonelle ordninger 123
7.3 Deltakerrettigheter 126
7.3.1 Rett til miljøinformasjon 126
7.3.2 Rett til deltakelse i beslutningsprosesser 127
7.3.3 Rett til effektive rettsmidler og domstolsadgang 128
7.3.4 Sakskostnader 130
7.4 Myndighetenes utredningsplikt 132
7.4.1 Etter folkerettslige regler 132
7.4.2 Etter Grunnloven § 112 annet ledd 133

8. Klimafordrevne 137
8.1 Innledning 137
8.2 Klimafordrevne og sammenhengen mellom klima og migrasjon 138
8.3 Beskyttelse etter flyktningkonvensjonen 140
8.4 Det menneskerettslige vernet mot retur 141
8.4.1 Overordnet 141
8.4.2 SP artikkel 6 og 7 141
8.4.3 EMK artikkel 2 og 3 143
8.5 Oppsummering 144

9. Klimasøksmål basert på menneskerettigheter 147
9.1 Innledning 147
9.2 Oversikt over klimasøksmål 149

9.3 Klimasøksmål basert på EMK 156
9.3.1 Nederland 156
9.3.2 Irland 157
9.3.3 Sveits 158
9.3.4 Belgia 160
9.3.5 Østerrike 160
9.3.6 Frankrike 160
9.3.7 EU og Norge m.fl. 162
9.4 Individklagesaker om klima basert på FNs menneskerettighetskonvensjoner 162
9.4.1 New Zealand 162
9.4.2 Australia 162
9.4.3 Argentina m.fl. *163*
9.5 Klimasøksmål basert på EUs pakt om grunnleggende rettigheter 163
9.6 Utvalgte klimasøksmål basert på nasjonale rettsregler 164
9.6.1 Storbritannia 164
9.6.2 Tyskland 164
9.6.3 Polen 166
9.7 Generelle tendenser og utviklingstrekk 166

10. Veien videre 171
10.1 Overordnet 171
10.2 Sammenfatning 172
10.3 Selskapers menneskerettighetsansvar 173
10.4 Nasjonale institusjoner 174

Referanseliste 177

1. Innledning

Klimakrisen er vår tids største utfordring. Det er den største trusselen mot realisering av menneskerettighetene noensinne.[1]

1.1 Bakgrunn og formål

I januar 2020 uttalte daværende president i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), Linos-Alexandre Sicilianos, følgende i en tale:

> «We have unfortunately entered the Anthropocene age in which nature is being destroyed by man. In that context, more than ever, it is right and proper for the Court to continue with the line of authority enabling it to enshrine the right to live in a healthy environment. However, the environmental emergency is such that the Court cannot act alone. We cannot monopolise this fight for the survival of the planet. We must all share responsibility.»[2]

Hvorvidt EMD bør slå fast en rett til å leve i et sunt miljø er det nok ulike oppfatninger om. Men uavhengig av hva man måtte mene om innholdet i påstanden, så er det av interesse *at* EMDs president kommer med en slik uttalelse. Uttalelsen inngår nemlig i en bredere kontekst der koblingen mellom menneskerettigheter og klimaendringer fremstår stadig mer presserende.

I Norge behandles det mye omtalte klimasøksmålet og spørsmålet om tolkningen av Grunnloven § 112 om retten til et sunt miljø av Høyesterett i november 2020. I tillegg til denne saken har det også kommet opp flere andre søksmål for domstolene der § 112 er påberopt. I desember 2019 slo høyesterett i Nederland fast i *Urgenda*-saken at landets myndigheter

[1] Denne rapporten er utarbeidet av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Rapportens kapittel 2 er skrevet av CICERO Senter for klimaforskning på oppdrag fra NIM. Fagansvarlig og hovedforfatter av rapporten er fagdirektør i NIM, Jenny Sandvig. Medforfattere er Erlend Andreas Methi, fagdirektør i NIM, Mina Haugen, rådgiver i NIM, Marius Mikkel Kjølstad, stipendiat ved Universitetet i Bergen (UiB) og tilknyttet rådgiver ved NIM, Agnes Harriet Lindberg, stipendiat ved Universitetet i Cambridge og tilknyttet rådgiver ved NIM, samt praktikantene Matias Von der Lippe Sjursæther og Marit Tjelmeland, begge masterstudenter ved UiB. NIMs direktør Adele Matheson Mestad, assisterende direktør Gro Nystuen, og NIMs spesialrådgiver Anine Kierulf, førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo, har bidratt underveis. NIMs kommunikasjonsrådgiver Nora Vinsand har bidratt med redigering og sammenstilling av bilder og innhold.

[2] Tale holdt 31. januar 2020 under åpningen av domstolen for året. Se også presidentens innlegg på høynivåkonferansene «Environmental protection and Human Rights», 28. februar 2020 (på fransk), samt «Human Rights for the Planet», 5. oktober 2020. Begge er tilgjengelig på www.echr.coe.int.

hadde en menneskerettslig plikt til å oppjustere målene for utslippsreduksjon av klimagasser, og lignende klimasøksmål basert på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og andre menneskerettigheter er fremmet i flere andre land. FNs menneskerettighetskomité har i senere år avsagt avgjørelser i individklagesaker om henholdsvis miljøskader og klimafordrevne.[3] FNs høykommissær for menneskerettigheter har kalt klimaendringer den største trusselen mot menneskerettighetene, noensinne.[4] Også Europarådets menneskerettighetskommissær har uttrykt bekymring for at klimaendringer og miljøforverring truer menneskerettighetene.

På bakgrunn av disse og andre lignende utviklingstrekk har NIM det siste året valgt å sette søkelyset på klimaendringer og menneskerettigheter. Arbeidet vårt har tatt utgangspunkt i en erkjennelse av at dette feltet er av stor samfunnsmessig betydning der det er behov for mer kunnskap.[5] Sammenhengen mellom klima og menneskerettigheter reiser også flere spørsmål som enda ikke er avklart, og som denne rapporten kan yte et bidrag til forståelsen av.[6]

Formålet med rapporten er todelt. For det første ønsker vi selv å bidra med kunnskap – om gjeldende rett og om nyere utviklingstrekk på området. For det andre håper vi at rapporten kan stimulere til videre diskusjon.

1.2 Noen avgrensninger

NIMs hovedoppgave er å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.[7] Det vil si at utgangspunktet for vårt arbeid er innholdet i menneskerettslige forpliktelser. For denne rapportens del vil det si at det ligger utenfor NIMs mandat å mene noe om myndighetenes generelle klimapolitikk. Samtidig kan menneskerettighetene sette skranker for det politiske handlingsrommet, på klimaområdet som på andre områder. Disse skrankene vil vi i henhold til vårt mandat

[3] Se rapportens kapittel 6 om klima i FNs menneskerettighetssystem og kapittel 8 om klimafordrevne, samt kapittel 9 om klimasøksmål basert på menneskerettigheter.

[4] Se FNs høykommissær for menneskerettigheter, Michelle Bachelet, sitt åpningsinnlegg under FNs menneskerettighetsråds 42. sesjon, 9. september 2019, tilgjengelig på www.ohchr.org, og Europarådets menneskerettighetskommissær, Dunja Mijatović, sitt innlegg på en høynivåkonferanse om miljøbeskyttelse og menneskerettigheter, 27. februar 2020, tilgjengelig på www.coe.int.

[5] Behovet for mer forskning på klima og menneskerettigheter i Norge i lys av en forventet rettsutvikling er påpekt av Askeland, Cyndecka, Holmøyvik, Konow, Nordtveit og Schütz, «Klimarettslege utfordringar for rettsvitskapen» i Giertsen, Husabø, Iversen og Konow (red.), *Rett i vest. Festskrift til 50-årsjubileet for juristutdanningen ved Universitetet i Bergen* (2019) s. 177–196.

[6] Se særlig rapportens kapittel 4 om Grunnloven § 112 og kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

[7] Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 1 andre ledd. Se § 3 for institusjonens oppgaver.

drøfte i denne rapporten. Slike skranker kan være absolutte, men er sjelden entydige. På et rettsområde som dette, der den faktiske og rettslige utviklingen skjer raskt, kan menneskerettslige skranker også endres evolutivt. Det er samtidig viktig å understreke at en menneskerettslig tilnærming til klimakrisen kun er ett blant flere perspektiv. Menneskerettighetene kan ikke gi svar på klimakrisen alene.

Temaet for rapporten er altså klimaendringer og menneskerettigheter. Med bistand fra CICERO Senter for klimaforskning vil rapportens kapittel 2 gi en grundig forklaring på hva klimaendringer er, og hvordan klimagassutslipp forårsaker endringene. Poenget er at rapporten avgrenser mot å behandle sider ved miljøet som ikke omhandler global oppvarming. En del av drøftelsene, for eksempel av EMK, vil likevel bygge på rettspraksis om mer lokal forurensning og andre miljøskader som kan ha overføringsverdi til klimaspørsmål.
I tillegg vil en del av spørsmålene som tas opp, som for eksempel tolkningen av Grunnloven § 112, kunne ha relevans også for andre typer miljøspørsmål.

Menneskerettighetene bygger på et grunnleggende prinsipp om at statene kun har ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene innenfor sitt eget myndighetsområde.[8] Fra et menneskerettslig ståsted har norske myndigheter følgelig som hovedregel kun ansvar for handlinger som finner sted på norsk territorium. Spørsmålet om jurisdiksjon og klimaendringer kan reise vanskelige og rettslig sett uavklarte problemstillinger, for eksempel norske myndigheters ansvar for utslipp av norskprodusert petroleum i utlandet.[9] Denne typen problemstillinger vil vi komme inn på i rapporten. Men spørsmål om for eksempel byrdefordeling og internasjonal solidaritet vil derimot ikke behandles.

1.3 Rapportens oppbygning

I de følgende kapitlene vil vi først adressere to grunnleggende forutsetninger for tematikken i denne rapporten. Det første er det naturvitenskapelige kunnskapsgrunnlaget for klimaendringene. I kapittel 2 *Fra utslipp til klimarisiko* har CICERO Senter for klimaforskning på oppdrag fra NIM beskrevet det klimavitenskaplige kunnskapsgrunnlaget av i dag. Den andre forutsetningen er den konseptuelle *Sammenhengen mellom klimaendringer og menneskerettigheter*, som vil bli behandlet i kapittel 3. I tillegg til å ta opp noen generelle utfordringer ved å betrakte klima fra et menneskerettslig perspektiv, gir kapitlet en mer inngående begrunnelse for hvilke temaer og vinklinger denne rapporten setter søkelys på.

De videre kapitlene tar for seg de ulike menneskerettslige rettsgrunnlagene som berøres av klimaendringene. Kapittel 4 tar for seg *Grunnloven § 112*, kapittel 5 *Den*

[8] Se for eksempel Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 1.

[9] Dette er et av de omtvistede spørsmålene i klimasøksmålet som skal opp for Høyesterett i november 2020, se kapittel 4 om Grunnloven § 112.

europeiske menneskerettskonvensjonen og kapittel 6 *FNs menneskerettighetssystem*. I tillegg til disse materielle bestemmelsene vil kapittel 7 behandle *Prosessuelle rettigheter* som omfattes av disse tre rettsgrunnlagene.

I kapittel 8 ser vi på utviklingen av eventuelle menneskerettslige forpliktelser til å gi internasjonal beskyttelse til *Klimafordrevne*, gitt de klimaendringer som historiske og pågående utslipp uansett vil forårsake. I kapittel 9 beholder vi blikket på den utenlandske utviklingen når vi presenterer sentrale *Klimasøksmål basert på menneskerettigheter*. De søksmålene vi omtaler gjelder i hovedsak forståelsen av internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, og disse sakene kan derfor indirekte bidra til hvordan de norske forpliktelsene kan forstås. I det avsluttende kapitlet trekker vi opp noen linjer for *Veien videre*.

ASKEPOTT

2. Fra utslipp til klima-risiko – naturvitenskapelig kunnskapsgrunnlag

Dette kapitlet er skrevet av CICERO Senter for klimaforskning[10] på oppdrag fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).[11]

2.1 Innledning

Kapitlet oppsummerer det faglige grunnlaget for å knytte utslipp av drivhusgasser og andre menneskeskapte påvirkninger på det globale klimaet til økt risiko for uønskede og skadelige virkninger på natur og samfunn. Hovedgrunnlaget for kapitlet er den femte hovedrapporten fra FNs klimapanel (IPCC),[12] samt oppdateringene fra tre nyere spesialrapporter.[13] Noe nyere faglitteratur benyttes også, med henvisninger i fotnoter.

Kapitlets hovedbudskap kan oppsummeres som følger: Enhver menneskelig aktivitet som endrer klimaet, lokalt eller globalt, fra den tilstand samfunnet og naturen for tiden er tilpasset, kan medføre en økning i klima-relatert risiko. Naturlig variasjon, som er en

[10] Kapitlet er skrevet av CICERO Senter for klimaforskning (heretter CICERO), og er datert 26. august 2020. Forfattere er Bjørn H. Samset og Marianne T. Lund.

[11] Et grunnpremiss for diskusjoner om forholdet mellom klima og menneskerettigheter er forståelse av den naturvitenskapelige sammenhengen mellom klimagassutslipp og klimaendringer. Ettersom NIMs ekspertise er menneskerettigheter, har vi gitt CICERO i oppdrag å oppsummere og forklare det naturvitenskapelige kunnskapsgrunnlaget i rapportens kapittel 2. CICEROs beskrivelser utgjør det faktiske fundamentet for våre rettslige drøftelser i resten av rapporten.

[12] *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, Cambridge University Press (IPCC AR5 (2013)).

[13] *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate*. World Meteorological Organization, Genève, Sveits (IPCC SR15 (2018)); *Climate Change and Land. An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. World Meteorological Organization, Genève, Sveits (IPCC SRCCL (2019)) og *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. An IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*. World Meteorological Organization, Genève, Sveits (IPCC SROCC (2019)).

del av klimaet vi er vant til, gjør samfunnet relativt robust mot små endringer. Menneskelig aktivitet har imidlertid de fleste steder allerede endret temperaturen sterkt i forhold til denne variasjonen, de fleste steder.[14] Fortsatt klimapåvirkning, spesielt fra CO_2 som akkumuleres i atmosfæren og dermed driver en videre oppvarming på både kort og lang sikt, er derfor umiddelbart med på å øke mange typer klimarisiko. Klimarisiko vurderes generelt å øke i takt med den globale oppvarmingen og er eksempelvis markant større ved 2 grader celsius enn ved 1,5 grader.[15] Klimaendringene bidrar allerede i dag til en økning i mange typer klimarisiko, for både natur, samfunn og mennesker. Videre utslipp, også fra Norge, vil forsterke denne risikoen, både lokalt og globalt.

I det følgende utdyper og underbygger vi disse konklusjonene.

2.2 Klimaendringer, naturlig variasjon og klimarisiko

Klimaendringer observeres nå gjennom hele klimasystemet, fra dypt i havene og til høyt i atmosfæren. Nå, rundt år 2020, er den globale overflatetemperaturen om lag én grad høyere enn i førindustriell tid.[16] Trenden de siste 50 årene har vært en global oppvarming på i underkant av 0,2 grader per tiår. Denne temperaturøkningen, og den målte økningen i mengden CO_2 i atmosfæren over samme periode, er svært rask sett i et geologisk tidsperspektiv. Dagens nivå av CO_2 er også høyere enn det har vært på en million år. Sterke endringer er også målt i alle andre deler av klimasystemet, inkludert havene (oppvarming, havnivå, forsuring), landområder (hetebølger, ekstremnedbør, tropiske orkaner) og de frosne delene av jorden (bresmelting, tap av is fra Grønland og Antarktis, lavere utstrekning av sjøis i Arktis, mindre snødekke om vinteren på den nordlige halvkule).

Den globale oppvarmingen, og de andre endringene, er i hovedsak tilskrevet *menneskeskapt klimapåvirkning*, med kun et lite bidrag fra naturlige årsaker som variasjoner i solinnstråling, vulkaner og sykliske endringer i havstrømmer. Av de menneskeskapte påvirkningene er utslipp av drivhusgasser den klart sterkeste,[17] mens utslipp av aerosoler (svevende partikler som sot, støv og svovelforbindelser) i sum virker avkjølende, og dermed har holdt global oppvarming frem til i dag noe i sjakk (avkjøling på rundt 0,5 grader).[18]

[14] Hawkins m.fl., «Observed Emergence of the Climate Change Signal: From the Familiar to the Unknown», *Geophysical Research Letters* vol. 47 (6) (2020).

[15] SR15 (2018).

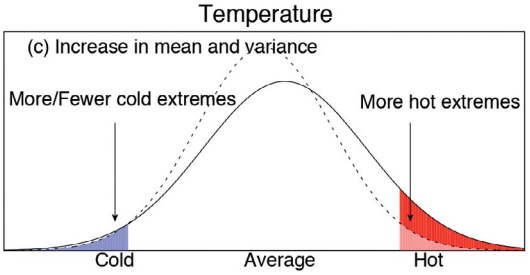
[16] 0,87 grader for tiåret 2006–2015, relativt til 1850–1900, etterfulgt av fire år som alle er målt til å være varmere enn dette gjennomsnittet. Se IPCC SR15 (2018) og WMO (2020).

[17] CO_2, metan, lystgass, ozon og syntetiske gasser; totalt en anslått oppvarming på rundt 1,5 grader i nyere modellstudier (Tokarska m.fl., «Past warming trend constrains future warming in CMIP6 models», Science Advances vol. 6 (12) (2020)).

[18] Tokarska m.fl. (2020); Samset m.fl, «Climate Impacts From a Removal of Anthropogenic Aerosol Emissions», *Geophysical Research Letters* vol. 45 (2) (2018) s. 1020–1029.

Graden av *naturlig variasjon*, eller hvor mye temperatur, nedbør og andre deler av været normalt varierer fra dag til dag, sesong til sesong og år til år, er en like viktig del av klimaet som gjennomsnittsverdiene. Natur og samfunn er normalt tilpasset begge deler. Størrelsen på variabiliteten er imidlertid svært ulik forskjellige steder i verden, og er generelt høyere på høye breddegrader (som i Norge) enn nært ekvator.[19] Samtidig har klimaendringene ulik rate forskjellige steder. Oppvarmingen går også raskere i nord enn nært ekvator, og raskere på land enn over hav. Eksempelvis rapporteres det en observert oppvarming på mellom 3 og 5 °C fra 1971 til 2017 på målestasjoner på Svalbard.[20] Klimaendringene påvirker gjennomsnittene, men kan også endre variabiliteten. Se Figur 1, som viser et eksempel på hvordan en oppvarming og en samtidig endring i variabilitet kan gi en økning i svært varme dager, mens det fortsatt oppleves like mange kalde dager som før.

Klimarisiko for samfunnet er i hovedsak bestemt av tre faktorer: en fysisk endring (som sterkere hetebølger eller mer intenst ekstremregn), hvor eksponerte vi er for endringen (om den skjer i områder med høy befolkningstetthet, eller langt til havs), og hvor sårbare vi er for den (om landbruk og infrastruktur alt er tilpasset det endrede klimaet, eller om forholdene går utenfor tålegrensene). Når endringene i gjennomsnitt virker sammen med den naturlige variasjonen, kan samfunnet selv ved små



Figur 1: Naturlig variasjon av daglige temperaturer. Global oppvarming gjør i gjennomsnitt alle dager varmere, men kan også forandre den statistiske fordelingen av daglig temperatur. Figuren viser et eksempel på hvordan klimaendringer kan forårsake flere ekstremt varme dager, uten at det endrer antall kalde dager. (IPCC AR5)

klimaendringer (langt under det vi har målt fra førindustriell tid og frem til i dag) oppleve hendelser som er godt utenfor det vante.[21]

2.3 Fra utslipp til klimaendringer, på kort og lang sikt

Nyere forskning på effekten av klimaendringer på natur og samfunn viser at selv om økt temperatur ikke er direkte årsak til alle typer klimarelatert risiko, er graden av global oppvarming likevel et godt måltall for graden av klimarisiko. Kjernespørsmålet er derfor hvordan menneskeskapte utslipp bidrar til oppvarming av overflaten, på kort og lang sikt. De fysiske prosessene som knytter utslipp til oppvarming er godt vitenskapelig etablerte, og de gjenværende usikkerhetene i hvor sterkt klimaet reagerer på hver type utslipp godt avgrenset.

[19] Hawkins m.fl. (2020).

[20] Hanssen-Bauer m.fl. (red.), *Climate in Svalbard 2100 – a knowledge base for climate adaption*, NCCS rapport nr. 1 2019. Tilgjengelig på https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M1242/M1242.pdf.

[21] Hawkins m.fl. (2020).

Noen typer utslipp, som sot, svovelforbindelser og annen luftforurensing, har en direkte påvirkning på innstrålingen fra solen. Partiklene kan reflektere solstrålene ut i verdensrommet (av seg selv eller ved å gjøre skyer hvitere), eller de kan absorbere solstrålene før disse når jordoverflaten. Dermed avkjøles bakken raskt. De fleste av disse utslippene lever imidlertid bare noen dager i atmosfæren. Om vi eksempelvis fjernet all luftforurensing, ville konsekvensene på klimaet dermed i prinsippet komme i løpet av noen uker til måneder. Se imidlertid kommentarer om naturlig variasjon og tregheten i klimasystemet lenger nede.

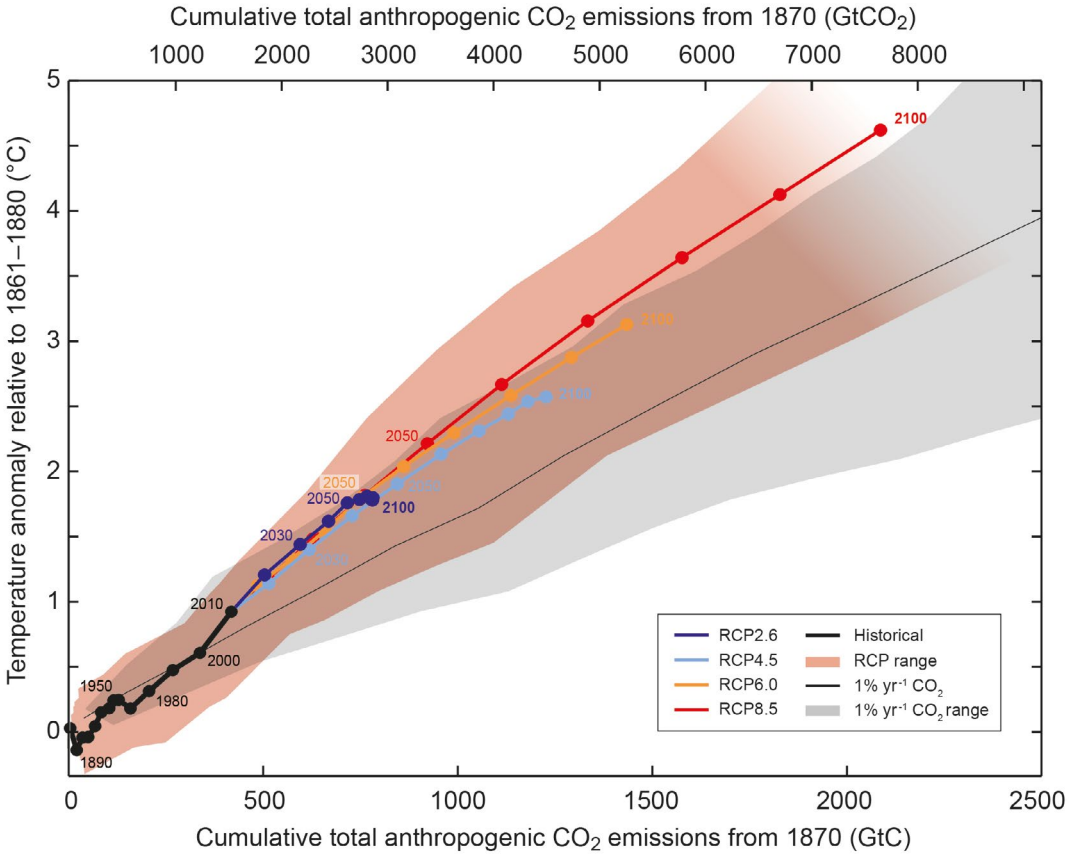
En økning i mengden drivhusgasser, for eksempel som følge av brenning av olje, kull og gass, har også en rask virkning. Gjennom en forsterket drivhuseffekt påvirkes opptaket av varmestråling fra jordoverflaten, slik en boblejakke holder igjen varmestråling fra kroppen. I likhet med en boblejakke tar det imidlertid noe tid før den fulle effekten kjennes. Om vi brått doblet mengden CO_2, for eksempel, viser den seneste forskningen at vi på sikt kunne forventet rundt 3 °C oppvarming.[22] Rundt halvparten av denne oppvarmingen ville kommet i løpet av det første tiåret, mye av det resterende i løpet av de neste 100, og så en liten rest på tusenårsskala.

I realiteten fører stadig økende utslipp (bortsett fra i pandemiåret 2020) til at drivhuseffekten forsterkes litt hvert år, som igjen bidrar til økende oppvarming. Den målte oppvarmingen i dag, fra år til år, er summen av hvordan klimaet reagerer på alle disse påvirkningene etter hverandre over tid, kombinert med en naturlig variasjon fra år til år på noen tidels grad.

For å forenkle dette komplekse bildet har forskere kommet frem til at det er en relativt direkte sammenheng mellom hvor sterk oppvarmingen til slutt blir, og summen av utslipp av CO_2 fra førindustriell tid og frem til vi slutter med dem. Se Figur 2. Ut fra denne sammenhengen er det mulig å anslå hvor sterk fremtidig oppvarming vil bli, under en gitt antakelse om fremtidige utslipp av CO_2 – og dermed, skal vi se, også hvor stor klimarisikoen blir. Hovedbudskapet er imidlertid dette: Alle utslipp påvirker klimaet fra det øyeblikk de er gjort, men noen – og da spesielt CO_2– har også en effekt på lengre sikt.

Varigheten av klimaendringene avhenger av den videre utvikling av utslipp på lang sikt, og hvorvidt vi en gang i fremtiden utvikler teknologi eller bedriver naturforvaltning aktivt for å fjerne drivhusgasser fra luften i stor skala. Per i dag er alle de scenarioene som er i bruk av IPCC i SR15, og hvor vi holder oss innenfor Parisavtalens mål, avhengige av slik teknologi eller forvaltning i annen halvdel av dette århundret. Dette vil kreve en betydelig oppskalering, videreutvikling og nyutvikling av teknologi. Selv ikke de mest klimaoptimistiske scenarioene, hvor utslippene av drivhusgasser er i balanse med naturlig opptak alt i 2050, og deretter

[22] Sherwood m.fl., «An assessment of Earth's climate sensitivity using multiple lines of evidence», *Reviews of Geophysics* (2020).



Figur 2: Sammenhengen mellom de totale menneskeskapte utslippene av CO_2 (x-aksen) og endelig temperaturendring (y-aksen). Jo mer vi slipper ut totalt, jo varmere blir det, så å si uavhengig av hvor og når utslippene skjer. (IPCC AR5)

blir negative med teknologisk hjelp, viser nevneverdig reduksjon i global temperatur under 1,5 til 2.0 grader før 2100. Scenarier med høyere utslipp viser fortsatt oppvarming i flere hundre år. Den naturlige karbonsyklusen, sammen med eventuell teknologisk eller på annen måte forhøyet fjerning, vil på lang sikt drive temperaturen ned igjen, men ikke før utslippene er netto negative (høyere opptak enn utslipp). Klimaendringene kan derfor regnes som permanente og irreversible på alle tidsskalaer som er relevante for utvikling av samfunn og politikk.

2.4 Fra klimaendringer til klimarisiko

Når dagens utslipp nå er knyttet til fortsatte klimaendringer, er neste steg å knytte klimaendringene til klimarisiko. Dette gjøres i dag

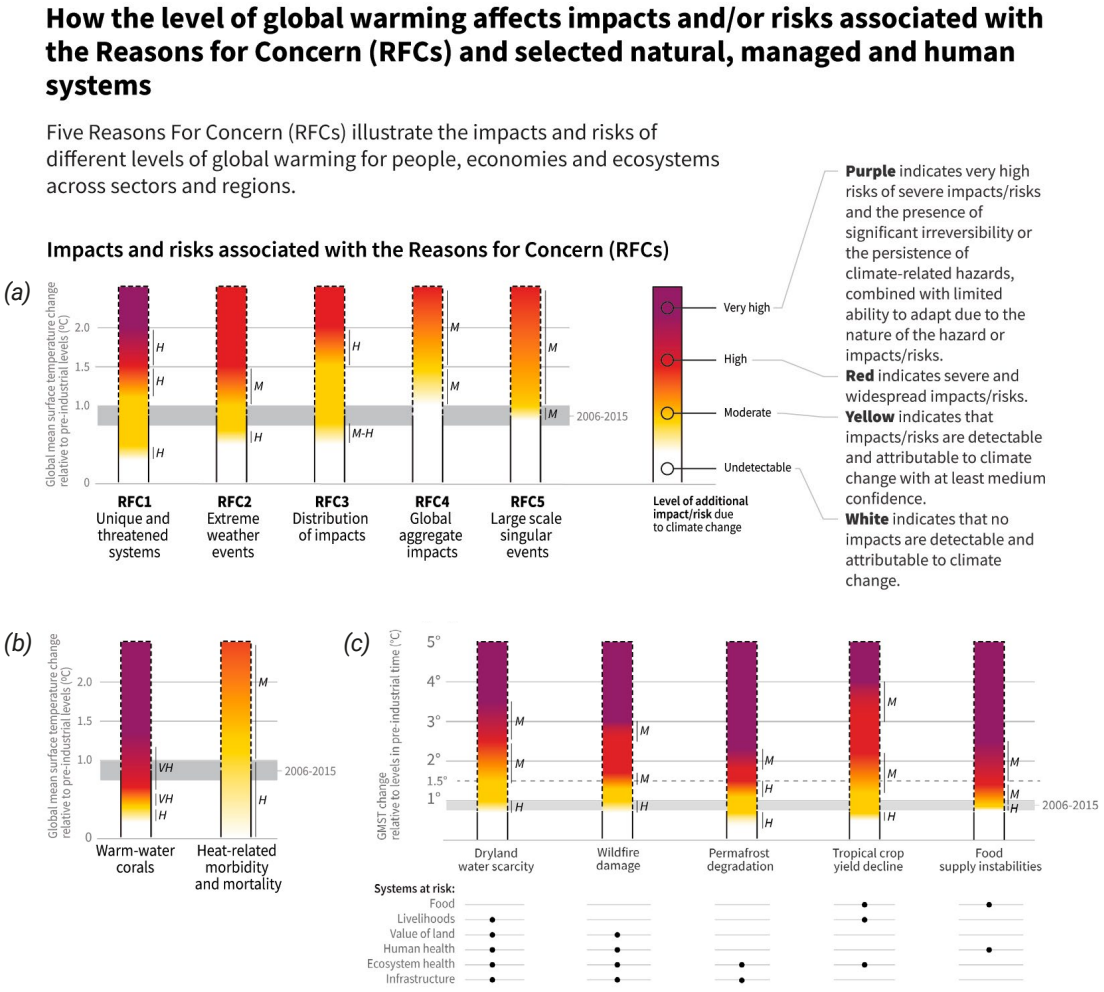
ofte gjennom såkalte «burning ember»-diagram; fargede kolonner der global oppvarming øker oppover, og dybden av rødfargen angir risiko. Se et eksempel i Figur 3, hentet fra to av IPCCs spesialrapporter fra 2018 og 2019. Bakerst i kapitlet inkluderer vi oppsummeringsfigurene om risiko fra alle de tre spesialrapportene. Til sammen gir de et grundig bilde av hvordan klimarisiko øker med graden av oppvarming.

Figur 3 har tre deler. Del (a) og (b) er fra Spesialrapporten om 1,5 graders oppvarming. Del (a) viser en overordnet risikovurdering for aggregerte endringer, som ekstremvær og spesielt skadelige enkelthendelser. Del (b) viser mer detaljerte vurderinger av effekten av klimaendringene på korallrev og på hete-relatert sykdom og død hos mennesker. Del (c) er fra Spesialrapporten om klimaendringer og land, og viser risiko relatert til vannmangel i tørre områder, store branner, tap av permafrost, dårligere avlinger i tropiske områder og ustabil matvaretilgang. Under denne delen antydes hvilke samfunnsfundament som er mest utsatt for risiko: mat, levebrød, helse og så videre. Merk at kolonnene her strekker seg til høyere oppvarming enn i del (a) og (b). (Se også tilleggene for de fullstendige figurene.)

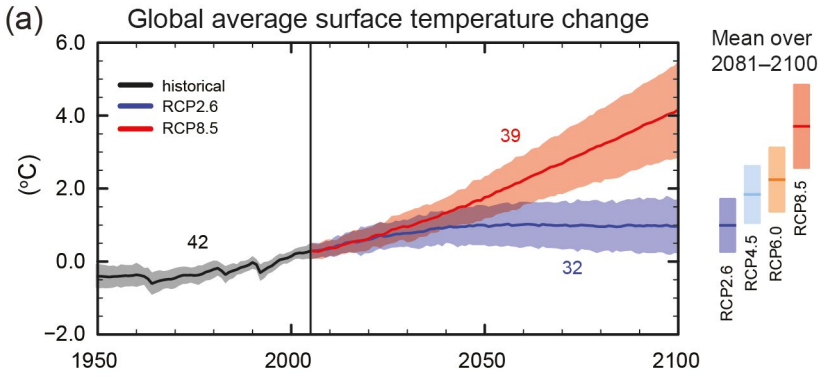
Det er to overordnede budskaper fra disse figurene. Det første er at risikoen jevnt over øker med global oppvarming, noen ganger raskt, andre ganger noe senere. Det andre er at for dagens nivå av oppvarming (beregnet for perioden 2006–2015), antydet med det grå horisontale båndet, er det i de fleste tilfeller allerede vurdert moderat klimarisiko. Vi er altså allerede i en situasjon hvor klimaendringene skaper utfordringer for natur, samfunn, helse og liv, eksempelvis gjennom branner og hetebølger. Enhver videre oppvarming, fra videre utslipp av drivhusgasser eller andre årsaker, vil forsterke denne risikoen. I mange tilfeller er to graders global oppvarming nok til å flytte oss over i området med høy risiko, definert som «severe and widespread impacts/risks», og hvor det er risiko for irreversible konsekvenser som vippepunkter i klimasystemet (for eksempel selvforsterkende utslipp av metan fra tundra i nord, eller endringer i de globale havstrømmene).

2.5 Samfunnets innvirkning på risiko

Som nevnt er klimarisiko bestemt av tre faktorer: fysiske endringer, eksponering og sårbarhet. De fysiske endringene bestemmes i stor grad av hvor varmt det blir, og dermed av hvor mye drivhusgasser vi slipper ut fremover. Figur 4 viser spennet av temperaturutvikling frem mot 2100 i de scenarioene som ble brukt i IPCC AR5. Her er RCP8.5 en antakelse om fortsatt høye, og økende, utslipp av drivhusgasser (med en tilhørende CO_2-konsentrasjon i 2100 på omtrent 1200 ppm), mens RCP2.6 (CO_2-konsentrasjon i 2100 på 400 ppm), antar reduksjoner som overordnet er i tråd med ambisjonene i Parisavtalen. Tallene er relativt til gjennomsnittet av temperatur i 1986–2005, hvor global oppvarming allerede var på 0,61 °C. For å få total oppvarming fra førindustriell tid må dette tallet derfor legges til. Figuren viser at vi grovt sett kan forvente mellom 2,0 og 4,5 °C oppvarming innen 2100, da de to viste scenarioene grovt sett kan regnes som yttergrenser for hva som kan skje med utslippene. Til sammenligning anslår for-



Figur 3: Oppsummering av risikovurderinger fra IPCCs spesialrapporter i 2018 og 2019. Hver søyle viser en bestemt type risiko. Fargen viser graden av risiko, mens høyden viser graden av global oppvarming. Det grå horisontale båndet viser global oppvarming for perioden 2006-2015. Bokstavene M og H indikerer graden av vitenskapelig sikkerhet som overgangen fra ett risikonivå til et annet gis med. (M: Medium. H: High.) (a) Samlede risikovurderinger fra IPCC SR15. Innen fire av de fem såkalte «reasons for concern» er det vurdert forhøyet risiko alt ved dagens oppvarming. (b) Spesialvurderinger for korallrev (høy til veldig høy risiko alt ved dagens oppvarming) og varmerelatert dødelighet hos mennesker (moderat risiko alt ved dagens oppvarming). (c) Risiko for land-relaterte faktorer som vannmangel, brann og ustabilitet i mattilgang. Under: Hvilke samfunnssystemer som er utsatt for hver type risiko. (IPCC SRCCL). Se Tilleggsmaterialet bakerst i kapitlet for de fullstendige figurene.



Figur 4: Utvikling av global middeltemperatur frem mot år 2100 under overordnede antakelser om høye (rød) og lave (blå) menneskeskapte utslipp. (IPCC AR5)

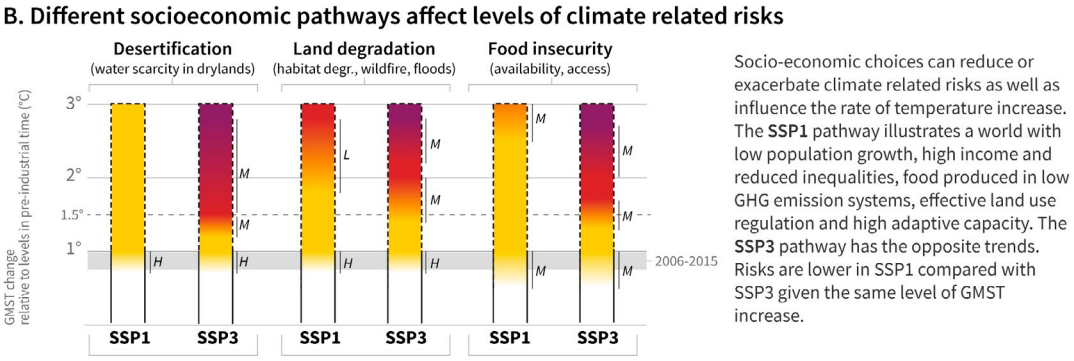
skere at de fremtidige utslippskuttene som verdens land meldte inn i forkant av Paris-avtalen, ville resultert i en oppvarming på rundt 3 °C innen 2100 (relativt til 1850–1900), om de ble gjennomført uendret.[23]

Risikoen, og da spesielt eksponering og sårbarhet, påvirkes imidlertid også av samfunnsmessige faktorer. I senere rapporter har IPCC brukt scenarier som beskriver mulig fremtidig sosioøkonomisk utvikling, i tillegg til utslipp og klimaendringer. Studier av disse viser at selv for samme grad av oppvarming, og dermed sammenlignbare fysiske endringer, vil klimarisiko være markert lavere i et samfunn preget av internasjonalt samarbeid og bærekraft, enn i en verden med høy grad av konflikt og ressursbruk. Samtidig er ikke sosioøkonomisk utvikling alene tilstrekkelig for å unngå forhøyet klimarisiko. Se Figur 5, som også gir en beskrivelse av de to illustrerende scenarioene for sosioøkonomisk utvikling (kalt SSP1 og SSP3).

2.6 Norske utslipp og norsk risiko

Klimaendringene er et global anliggende. Utslippene av drivhusgasser som CO_2 og metan blandes gjennom hele atmosfæren, uavhengig av hvor de kommer fra, og forårsaker endringer både lokalt og globalt. Klimarisiko et gitt sted, som i Norge, avhenger dermed av graden av global oppvarming, av hvilke fysiske endringer som er mest fremtredende regionalt og lokalt, og av hvor eksponert og sårbart samfunnet er der de skjer. For Norge er ekstremregn, flom, ras, skogbranner, migrasjon inn av nye arter og sykdommer og utfordringer for landbruket nevnt, men dette er ingen fullstendig liste.

[23] NB: Disse scenarioene ser kun på menneskeskapte utslipp og den forventede oppførselen til karbonsyklusen, og tar ikke med eventuelle brå tilbakekoblinger/vippepunkter. Disse tas imidlertid inn i de øvre delene av risikovurderingene under.



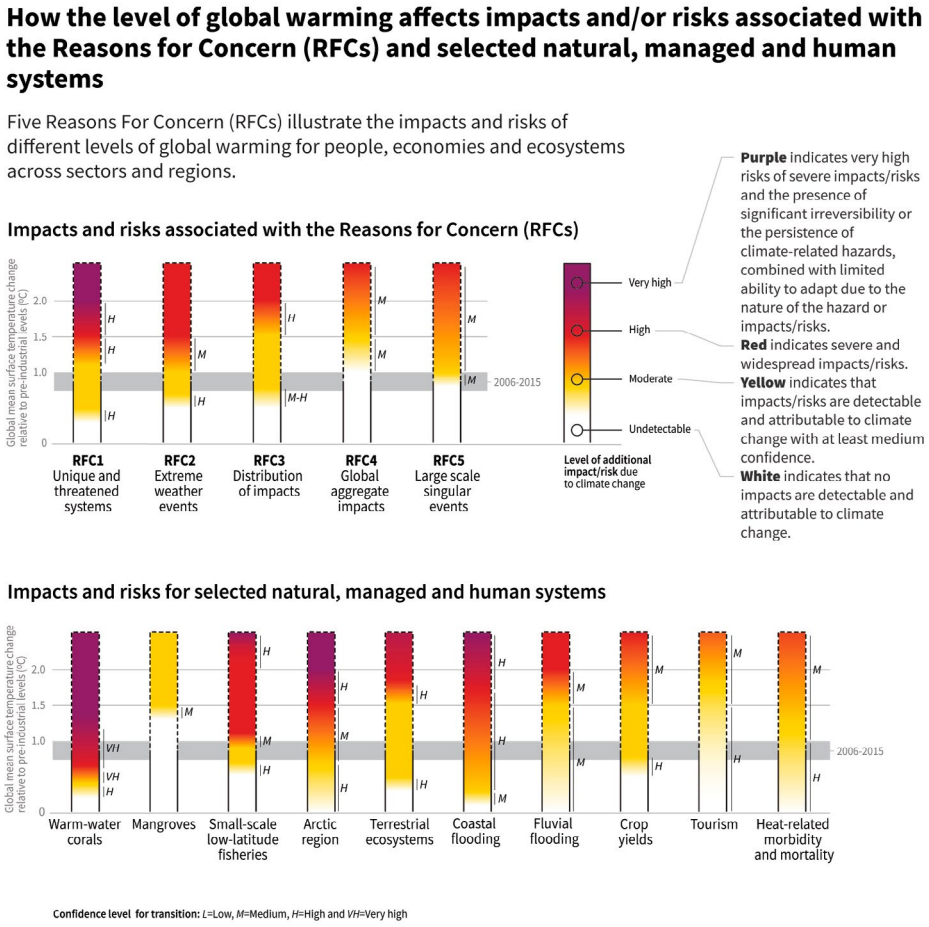
Figur 5: Sammenligning av tre typer risiko, under to ulike antakelser om fremtidig sosioøkonomisk utvikling. Risikoen er lik ved dages forhold, men blir jevnt over høyere i fremtiden hvis samfunnet ellers ruster seg dårlig mot konsekvensene av endringene. Se figurtekst for beskrivelse av scenarioene (SSP1 og SSP3) (IPCC SRCCL).

Videre er Norge også utsatt for risiko knyttet til større endringer i utlandet, som påvirker handel, sikkerhet og internasjonale relasjoner. Å kvantifisere Norges klimarisiko i detalj er en pågående aktivitet både hos forskere, myndigheter og bedrifter.[24]

I 2019 ble det sluppet ut 42 millioner tonn CO_2 fra norsk territorium (totalt klimagass-utslipp på 50 millioner tonn CO_2-ekvivalenter).[25] Dette utgjør omtrent 0,12 % av de total menneskeskapte CO_2-utslippene på 36 billioner tonn CO_2 samme år.[26] Til sammenligning forårsaker brenning av olje og gass utvunnet fra norsk territorium, og solgt til utlandet, anslagsvis om lag ti ganger så store utslipp,[27] altså over 1 % av den globale totalen. Utslipp direkte fra norsk territorium, og fra bruk av den oljen og gassen Norge produserer, er begge med på å øke klimarisiko – globalt og lokalt.

[24] Se f.eks. https://klimaservicesenter.no/faces/desktop/index.xhtml.
[25] SSB 2020, https://www.ssb.no/klimagassn/.
[26] Global Carbon Project 2019, www.globalcarbonproject.org/carbonbudget.
[27] Tall for 2019, basert på anslag fra Global Carbon Project (se forrige note).

2.7 Tilleggsfigurer

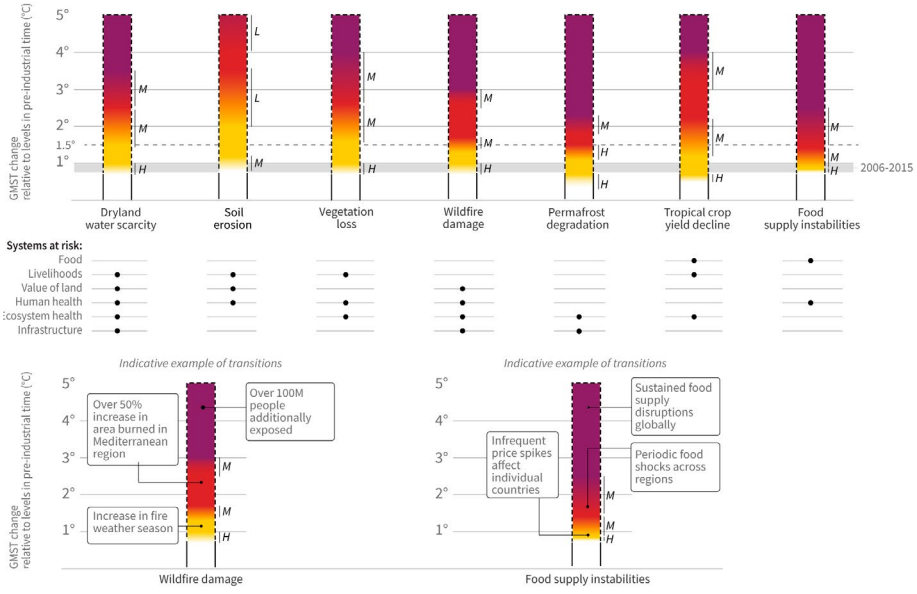


Risikodiagram fra IPCCs tre spesialrapporter fra 2018 og 2019:[28]

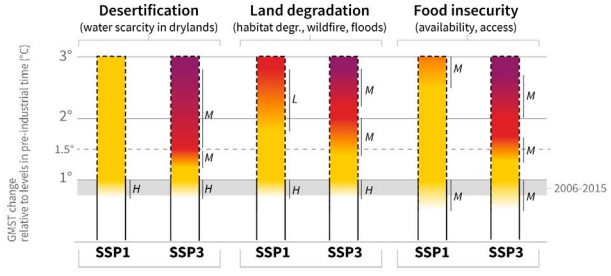
[28] SPECIAL REPORT: GLOBAL WARMING OF 1.5 °C (IPCC SR15).

A. Risks to humans and ecosystems from changes in land-based processes as a result of climate change

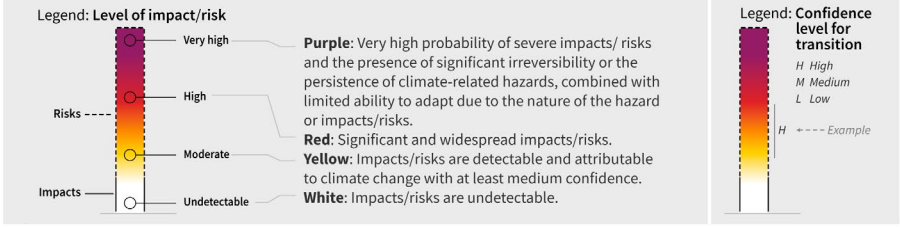
Increases in global mean surface temperature (GMST), relative to pre-industrial levels, affect processes involved in **desertification** (water scarcity), **land degradation** (soil erosion, vegetation loss, wildfire, permafrost thaw) and **food security** (crop yield and food supply instabilities). Changes in these processes drive risks to food systems, livelihoods, infrastructure, the value of land, and human and ecosystem health. Changes in one process (e.g. wildfire or water scarcity) may result in compound risks. Risks are location-specific and differ by region.



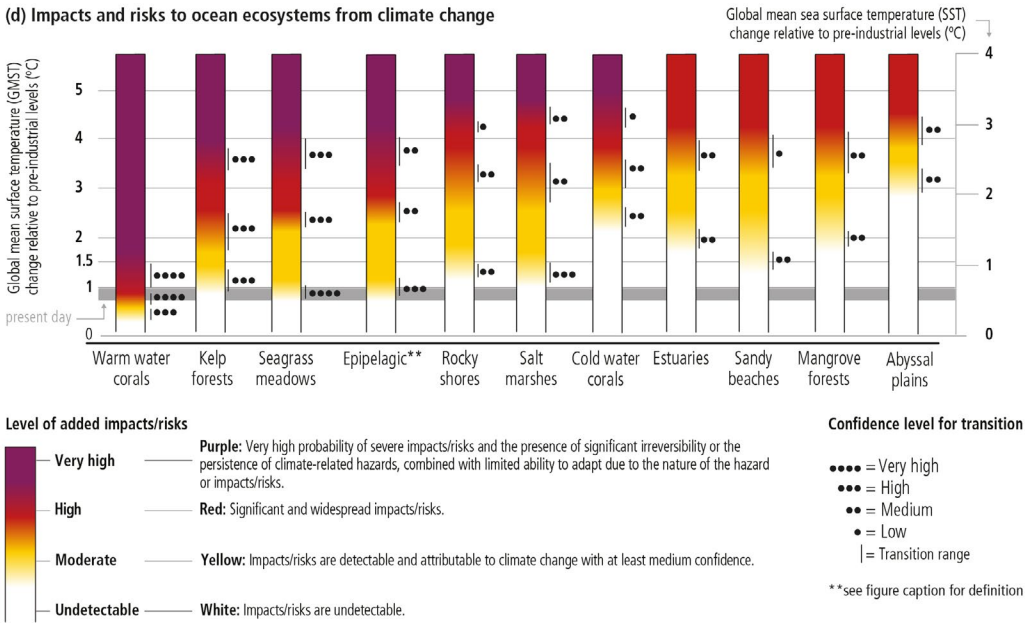
B. Different socioeconomic pathways affect levels of climate related risks



Socio-economic choices can reduce or exacerbate climate related risks as well as influence the rate of temperature increase. The **SSP1** pathway illustrates a world with low population growth, high income and reduced inequalities, food produced in low GHG emission systems, effective land use regulation and high adaptive capacity. The **SSP3** pathway has the opposite trends. Risks are lower in SSP1 compared with SSP3 given the same level of GMST increase.



Special report on climate change and land (IPCC SRCCL).



Special report on the ocean and cryosphere in a changing climate (IPCC SROCC).

Wake
up

3. Sammenhengen mellom klimaendringer og menneskerettigheter

Klimaendringene har enorme konsekvenser for naturen og miljøet. Dette kapitlet konseptualiserer sammenhengen mellom klima og menneskerettigheter.

3.1 Innledning

Det er en faktisk sammenheng mellom klimarisiko og de interesser som beskyttes av menneskerettighetene.[29] Et skadet klimasystem vil påvirke naturen slik vi kjenner den, og føre til mer tørke, ekstremnedbør, stormer, havstigning, hetebølger, skogbranner, ras og flom. Det har igjen konsekvenser for grunnleggende menneskelige interesser.[30] Både folk og bygninger vil bli tatt av ras og flom, matforsyningen vil trues, grunnvann kan bli udrikkelig på grunn av forsalting, og nye sykdommer vil spre seg.[31] Både på kort og lang sikt kan skader på klimasystemet øke spenningsnivået i verden. Klimaendringer kan også føre til at mange mennesker fordrives fra sine hjem.[32]

Samtidig vil mange mene at det er grunnleggende feil å begrunne miljøbeskyttelse med et *antroposentrisk* eller menneskelig perspektiv, istedenfor å gi naturen en egenverdi.[33] Vi går ikke inn i denne debatten her, men peker på at menneskerettighetene kan favne miljøinteresser. For det første kan menneskerettigheter gi et vern som rekker videre enn enkeltmennesker. EMK artikkel 2 og 8 kan for eksempel gi et vern mot generalisert risiko i miljøsaker, og Grunnloven § 112 verner naturens egenverdi. For det andre er mennesker selv del av naturen. På klimaområdet er det særlig tydelig. Man kan derfor ikke meningsfullt verne menneskers liv og helse løsrevet fra klimatiske betingelser for liv og helse.

[29] Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (5. utg., 2019) s. 113.
[30] Se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.
[31] Ibid.
[32] Denne problematikken blir omtalt nærmere i rapportens kapittel 8 om klimafordrevne.
[33] Se nærmere omtale av den økofilosofiske kritikken mot menneskerettigheter i Bugge (2019) s. 114.

En annen innvending er at klima er et politisk spørsmål med så sammensatte årsaker og virkninger at det ikke egner seg for menneskerettslige doktriner. Før vi går inn i denne diskusjonen (punkt 3.3), vil vi skissere hvordan sammenhengen mellom klima og menneskerettigheter gjør seg gjeldende i tre relasjoner: avverging av klimaendringer (3.2.1), tilpasning til klimaendringer (3.2.2) og som skranker for klimatiltak (3.2.3). Oversikten vil begrunne hvorfor denne rapporten lar noen menneskerettslige spørsmål ligge i denne omgang, og konsentrerer seg om spørsmål som fremstår uavklarte.[34]

3.2 Tre menneskerettslige aspekter

Innenfor det internasjonale klimasamarbeidet er det vanlig å vise til to ulike typer handlinger som må til for at vi skal *håndtere klimaendringene*, nemlig *tilpasning* (adaptation) og *avverging* (mitigation). FNs klimapanel (IPCC) har i sine rapporter hatt ulike arbeidsgrupper, der arbeidsgruppe II ser på hvordan vi må tilpasse oss til klimaendringene for å unngå skade, og arbeidsgruppe III ser på hvilke utslippsreduksjoner som kreves for at klimasystemet skal stabiliseres før gjennomsnittsoppvarmingen når 2 grader celsius. Begge disse to handlingstypene er omfattet av Parisavtalen, der artikkel 4 handler om reduksjon av klimagassutslipp, mens artikkel 7 handler om tilpasning til uunngåelige endringer. Også i en norsk klimakontekst viser man gjerne til dette skillet, for eksempel i NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi*.[35] I det følgende vil vi vise hvordan disse to situasjonene også har en side til menneskerettighetene. I tillegg vil vi løfte frem hvordan menneskerettigheter har blitt fremhevet som en *skranke* i valg av virkemidler for å oppnå tilpasning og avverging.

3.2.1 Avverging av klimaendringer

Den sammenhengen mellom menneskerettigheter og klima som både er mest fundamental og samtidig minst utforsket, er ansvaret for å begrense klimaendringene. Denne sammenhengen handler om hvorvidt myndighetene har en menneskerettslig forpliktelse til å bekjempe klimaendringer, altså å *avstå* fra nye store klimagassutslipp og *redusere* bestående utslipp.

Spørsmålet om staters forpliktelser til å unngå klimaendringer er ikke nytt, og i dag eksisterer det et omfattende internasjonalt rettslig rammeverk.[36] At det er en sammenheng mellom menneskerettigheter og klima, fremkommer direkte av klimasamarbeidet. Parisavtalens fortale, avsnitt 11, inneholder en konkret anvisning om at statene bør «consider» sine forpliktelser etter «human rights» og «intergenerational equity» i

[34] Se rapportens innledning.

[35] NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi, s. 14.

[36] FNs rammekonvensjon om klimaendring (UNFCCC) ble fremforhandlet på Rio-konferansen i 1992. Denne konvensjonen har senere blitt operasjonalisert gjennom Kyotoprotokollen, som regulerte utslipp fra 2008 til 2012. Norge forpliktet seg i Doha-avtalen til å forlenge Kyotoforpliktelsen for en ny periode frem til 2020. I dag er den viktigste internasjonale klimaavtalen Parisavtalen, som ble fremforhandlet i 2015. Norges deltakelse i det internasjonale klimasamarbeidet er inkorporert i norsk rett gjennom klimaloven av 2017. Her har Norge forpliktet seg til å bli et lavutslippssamfunn i 2050 i tråd med Parisavtalen. Denne loven bygger videre på de to klimaforlikene i Stortinget fra 2008 og 2012.

arbeidet for å redusere klimagassutslippene. Denne oppfordringen kan neppe forstås innskrenket til bare å gjelde en aktsomhet ved fastsettelsen av klimatiltak. Snarere må den gjelde generelt ved enhver myndighetsutøvelse av betydning som kan ha konsekvenser for statens delansvar for å holde klimagasskonsentrasjonen i atmosfæren under farlig nivå. Også FNs rammekonvensjon om klimaendring (UNFCCC) tydeliggjør at beskyttelse av klimasystemet er et menneskerettslig anliggende. I UNFCCC artikkel 1 defineres «adverse effects of climate change» som endringer som vil ha «signficant deleterious effects» på «human health and welfare».

Klimasamarbeidets henvisning til menneskerettslige standarder er imidlertid bare én side av sammenhengen mellom menneskerettigheter og klima. En annen er om og hvordan det *menneskerettslige systemet* forholder seg til menneskeskapte klimaendringer. Heller ikke dette er egentlig et nytt spørsmål. I Stockholmerklæringen fra 1972 lød første del av det første prinsippet som ble vedtatt, slik:

> «Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.»[37]

Noen måneder tidligere hadde det første forslaget til en miljøbestemmelse i Grunnloven blitt fremmet – forslaget endte ikke opp med å få flertall, men startet en prosess som ledet frem mot vedtakelsen av det som ble § 110 b (nåværende § 112) i Grunnloven.[38] 15 år senere, i 1987, kom Verdenskommisjonen for miljø og utvikling sin rapport «Vår felles fremtid», som blant annet foreslo rettslige prinsipper. Det første rettslige prinsippet som ble foreslått, var at «[a]lle mennesker har en grunnleggende rett til et miljø som er tilstrekkelig for helse og trivsel».[39] På 1990-tallet ble Grunnloven § 110 b vedtatt i Norge (1992) og Århuskonvensjonen i Europa (1998), og i tillegg ble spørsmålet om klima og menneskerettigheter behandlet av flere juridiske kapasiteter i norsk rettslitteratur.[40]

Helt siden 2008 har FNs menneskerettslige organer tatt opp sammenhengen mellom menneskerettigheter og klimaendringer.[41] FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljø viste i 2016 til at menneske-

[37] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972.

[38] Om forslaget fra januar 1972, som ble fremmet av stortingsrepresentanten Helge Seip, se Bugge, «Grunnlovsbestemmelsen om miljøvern: Hvordan ble den til?» i Fauchald og Smith (red.) *Mellom jus og politikk. Grunnloven § 112* (2019) s. 19–40, på s. 20–21.

[39] Report of the World Commission on the Environment and Development, *Our Common Future* (1987).

[40] Fauchald, «Miljø og menneskerettigheter», *Kritisk juss* 1989 s. 3–17; Fauchald, «Bør retten til miljø anerkjennes som menneskerettighet?», *Retfærd* 1991 nr. 53, s. 68–70; Bugge, «'Bærekraftig utvikling' og andre aktuelle perspektiver i miljøretten», *Lov og Rett* 1993 nr. 8, s. 485–498, pkt. 4.1.

[41] Se rapportens kapittel 6 om klima i FNs menneskerettighetssystem.

rettighetene også gjelder spørsmålet om «how much climate protection to pursue».[42] Dette viser at spørsmålet om sammenhengen mellom klima og menneskerettigheter ikke er nytt, heller ikke i Norge.[43] Det som imidlertid er nytt de senere årene, er at spørsmålet i stadig større grad har blitt aktualisert gjennom søksmål i nasjonale og internasjonale fora.[44] Med disse sakene har det blitt et større behov for å klargjøre hva som er innholdet i de rettslige forpliktelsene på området. NIM vil i kapittel 4, 5, 6 og 7 drøfte hvilke forpliktelser til å avverge klimaendringer som følger av Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som Norge har sluttet seg til.

3.2.2 Tilpasning til klimaendringer

Et annet menneskerettslig aspekt ved klimaendringer gjelder forpliktelsen til å foreta *lokal* tilpasning til de klimaendringer som allerede har eller uunngåelig vil inntreffe. Det rettslige grunnlaget for en slik forpliktelse er mer avklart. Statene har etter omstendighetene en forpliktelse til å beskytte innbyggerne fra konkrete og forutsigbare trusler fra miljø- og naturkatastrofer.[45] Selv om flere naturkatastrofer er uunngåelige, er det på det rene at mye kan gjøres for å avverge virkningen på menneskers liv og rettigheter.[46] Ulike FN-organer har blant annet adressert viktigheten av katastrofeplanlegging,[47] at matforsyningen må endres,[48] og at menneskers hjem må sikres gjennom risikoanalyser for byplanlegging og konstruksjoner.[49]

Også Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har ved flere anledninger behandlet staters forpliktelser i forbindelse med miljøkatastrofer.[50] Tilsvarende forpliktelser vil antakelig kunne utledes av de parallelle rettighetsbestemmelsene i Grunnloven §§ 93 og 102, samt § 112. *Nasjonal tilpasning* er derfor en viktig menneskerettslig forpliktelse i møte med klimaendringene. Vi vil i begrenset grad komme inn på tilpasningsforpliktelser i denne rapporten. Søkelyset ligger på den mer grunnleggende forpliktelsen til å avverge skadelig påvirkning på klimasystemet i utgangspunktet.

Vi vil likevel adressere en særskilt problemstilling som gjelder tilpasning til inntrufne og uunngåelige klimaendringer, og det er den rettslige statusen til *klimafordrevne*. Et uavklart menneskerettslig spørsmål er hvordan det internasjonale samfunnet skal forholde seg til mennesker som drives bort fra sine hjem på grunn av klimaendringene. Når

[42] A/HRC/31/52, avsnitt 33.

[43] Se rapportens kapittel 4 om Grunnloven § 112.

[44] Se rapportens kapittel 9 om klimasøksmål basert på menneskerettigheter.

[45] A/HRC/31/52, avsnitt 37.

[46] Se f.eks. A/64/255, avsnitt 51.

[47] FNs menneskerettsighetskomité, CCPR/C/GC/36, avsnitt 26 og FNs kvinnekomité, CCPR/C/GC/37, *Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change*.

[48] FNs spesialrapportør for retten til mat, se A/HRC/25/53.

[49] FNs spesialrapportør for retten til en tilfredsstillende bolig, se A/64/255, avsnitt 51.

[50] *Budayeva m.fl. mot Russland* og *Özel m.fl. mot Tyrkia*. Se nærmere rapportens kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

naturgrunnlaget endres så mye at mennesker ser seg nødt til å forlate farlige områder, blir spørsmålet om de har rett til å *bosette seg i tryggere områder* utenfor eget land. Dette er et felt som er i stadig utvikling, og som vi vil behandle nærmere i kapittel 8.[51]

3.2.3 Skranker for klimatiltak

Et tredje menneskerettslig aspekt er skranker for klimatiltak. Menneskerettighetene innebærer skranker for politisk handlefrihet. Politiske mål kan ikke gjennomføres på en måte som krenker menneskerettighetene. Myndighetenes plikt til å respektere eiendomsrett, urfolks rettigheter, diskrimineringsvernet, vern av privatlivets fred, ytringsfriheten etc. opphører ikke selv om enkelte myndighetshandlinger som truer disse rettighetene isolert kan ha aktverdige formål. Ifølge FNs spesialrapportør for miljø og menneskerettigheter gjelder dette utgangspunktet også for klimapolitikken.[52]

Hvorvidt myndighetenes klimatiltak eventuelt står i et spenningsforhold til andre rettigheter, beror på hvordan disse tiltakene innrettes. Om rettigheter er krenket, vil bero på en konkret vurdering av de aktuelle rettighetene og det aktuelle tiltaket.[53] I denne rapporten vil ikke NIM foreta en abstrakt vurdering av hvordan andre rettigheter *kan* bli påvirket av myndighetenes klimatiltak.

Vi vil imidlertid gjøre to observasjoner som viser spenningen i forholdet mellom klima og menneskerettighetene. For det første er det viktig at myndighetene er bevisst på at også klimatiltak kan stå i et spenningsforhold til andre rettigheter, og at dette tas på alvor i klimaarbeidet, som ved all annen myndighetsutøvelse. Det er ikke derved sagt at klimatiltak ikke kan gjøre inngrep i andre beskyttede rettigheter. Derimot vil det som utgangspunkt være viktig at myndighetene i inngrepssituasjoner *vurderer om tiltaket er egnet, nødvendig og forholdsmessig*. Særlig i forbindelse med store fornybarprosjekter i områder med urfolk har man sett et behov for å bevisstgjøre om de menneskerettslige konsekvensene.[54]

Samtidig er det viktig å presisere at beskyttelse av klima er *et menneskerettslig anliggende*. Forarbeidene til Grunnloven § 112 reiser for eksempel spørsmålet om «ikke retten til et sunt miljø er minst like viktig for individets eksistens og livsutfoldelse som de øvrige menneskerettighetene».[55] Beskyttelsen av klima er derfor et *legitimt formål* for myndighetene og det må gis tilstrekkelig vekt i møte med andre hensyn og rettigheter. Et praktisk eksempel er at myndighetene kan ha en plikt til å gripe inn i eiendomsretten eller næringsinteresser for å ivareta klimahensyn. På samme måte som

[51] Se rapportens kapittel 8 om klimafordrevne.

[52] Se f.eks. A/HRC/31/52, avsnitt 33 ff.

[53] Wewerinke-Singh, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law* (2019) s. 125–127.

[54] Se f.eks. Khan, *Working paper on promoting rights-based climate finance for people and the planet* (A/HRC/WG.2/19/CRP.4) og Bugge (2019) s. 115.

[55] Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 245.

rådighetsbegrensninger i eiendomsretten ikke er absolutt, tar også *forholdsmessighetsvurderingen* etter andre rettigheter opp i seg grunnen til at myndighetene iverksetter tiltak.[56] Ved vurderingen av om inngrep i andre rettigheter er nødvendige og forholdsmessige, vil ivaretakelse av forpliktelser til å avverge klimaendringer være et formål som vil måtte tillegges betydelig vekt.[57]

3.3 Sentrale problemstillinger når avverging av klimaendringene forstås som et menneskerettslig spørsmål

I denne rapporten er det noen problemstillinger som dukker opp flere ganger. Den første er om klima utelukkende er et *politisk* spørsmål som ikke bør rettsliggjøres. En annen problemstilling er om vi har menneskerettslige forpliktelser overfor fremtidige generasjoner, gitt at klimaendringene vil få langsiktige og irreversible konsekvenser for etterslekten. Disse to spørsmålene vil vi komme tilbake til og drøfte der de gjør seg gjeldende på ulike steder i rapporten. I det følgende vil vi likevel presentere dem på et overordnet nivå, som en ramme for de videre drøftelsene.

3.3.1 Politikk eller juss?

En sentral motforestilling mot å anvende menneskerettslige forpliktelser til å avverge klimaendringer er at tematikken anses som *politisk*. En slik forståelse bygger på tre betraktninger. Den første er at myndighetenes forståelse av og respons til klimaendringer er politisk omstridt. En annen innvending er at det er ulike politiske virkemidler som kan benyttes for at ytterligere klimaendringer skal avverges. Valget mellom virkemidler er en typisk politisk vurdering. Denne innvendingen er nært knyttet sammen med den siste betraktningen, som er at bekjempelse av klimaendringer bare er ett av mange mål samfunnet styres etter. Det er opp til politikerne hvordan dette målet skal avstemmes med andre aktverdige formål.

At et område er politisk omstridt og beror på prioriteringer, er imidlertid sant for mange områder der menneskerettighetene setter skranker. Et eksempel er innvandringspolitikken, der forbudet mot umenneskelig behandling og retten til privat- og familieliv kan begrense statens rett til å bestemme hvem som skal få forbli i riket. At klima er et område som står i sentrum for politisk debatt, er i seg selv ikke tilstrekkelig til at denne formen for myndighetsutøvelse bør frakobles menneskerettslige forpliktelser. At klimagassutslipp, til forskjell fra andre områder, kan medføre irreversible konsekvenser for en politisk urepresentert etterslekt i uoverskuelig fremtid, kan også tilsi at etterslektens interesser må ivaretas gjennom rettslige skranker for nålevende flertalls handlefrihet.[58] Både i behandlingen av Grunnloven § 112, EMK og FN-konven-

[56] Se f.eks. Bugge (2019) s. 47 ff.

[57] Se rapportens kapittel 4 om Grunnloven § 112 og kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

[58] Se rapportens kapittel 4 om Grunnloven § 112.

sjonene viser vi at menneskerettighetene kan oppstille ytre rammer.[59]

3.3.2 Fremtidige generasjoner som rettighetsbærere

Fordi klimaendringene er langsiktige, vil konsekvensen av dagens utslipp ramme generasjoner som ennå ikke lever. Det reiser spørsmål av en mer rettsfilosofisk karakter om de menneskene som vil leve i fremtiden har menneskerettigheter, og om deres eventuelle menneskerettigheter kan forplikte oss til klimahandling i dag. Dette omtales gjerne som et spørsmål om rettferdighet på tvers av generasjoner («intergenerational justice/equity»).[60] Som et filosofisk spørsmål reiser det typisk tre utfordringer, som vi drøfter i tur. Den første av disse omtales gjerne som *Parfits identitetsproblem*.

(i) Identitetsproblemet

Den første filosofiske utfordringen knyttet til fremtidige generasjoner som rettighetsbærere ble fremsatt av Derek Parfit på 1980-tallet og handler om at våre nåværende handlinger vil påvirke *identiteten* til de som kommer til å leve i fremtiden.[61] Dette er fordi måten vi lever på i dag, for eksempel hvor og hva vi studerer og jobber med, vil påvirke hvem vi møter, og når vi får barn – og dermed også hvilke barn som faktisk blir født. Det fremstår dermed som et paradoks dersom disse fremtidige barna kan klandre oss for vår neglisjering av klimaproblemet, når det nettopp kan være disse tilforlatelige handlingene som gjør at akkurat *disse* personene lever. For Parfit gir det derfor ikke mening å si at *konkrete fremtidige individer* kan ha rettigheter knyttet til at vi foretar oss handlinger som ville ha ledet til at disse individene ikke eksisterte.

En slik utfordring med at enkelte individers interesse i *å ha blitt til* kan stå i kontrast til at de har interesser i at klimaet de blir født inn i er stabilt, kan imidlertid løses ved at man ser på disse fremtidige individene som en gruppe.[62] På et gruppenivå er det en forskjell på den potensielle gruppen av individer som kommer til verden i et miljø med et stabilt klima, og den potensielle gruppen individer som kommer til verden i et miljø der vippepunktene for klimakatastrofe er nådd. Sett fra et kollektivt ståsted forsvinner Parfits paradoks, slik at fremtidige generasjoner kan besitte menneskerettigheter.

Etter hvert som konsekvensene av klimaendringene rykker nærmere, er det imidlertid mange som hevder at identitets-

[59] Se rapportens kapittel 4 om Grunnloven § 112 og kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

[60] Stanford Encyclopedia of Philosophy, Intergenerational Justice, tilgjengelig på https://plato.stanford.edu/entries/justice-intergenerational/. I det internasjonale klimasamarbeidet har man helt fra begynnelsen vært klar over dette fremtidsaspektet. I fortalen til FNs rammekonvensjon om klimaendring heter det i art. 3 at «the Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind», og fremtidige generasjoner er nevnt særskilt i fortalen. Også i Parisavtalen heter det at statene bør hensynta «intergenerational equity» i arbeidet med å avverge klimaendringer.

[61] Parfit, *Reasons and Persons* (1986) s. 358–359.

[62] Se for eksempel Lindberg, «Fremtidige generasjoner som rettighetsbærere», *Salongen nettidsskrift for filosofi og idéhistorie*, publisert 30 mars 2020. Tilgjengelig på salongen.no.

problemet er irrelevant for vår forståelse av klimaendringer. Barn som fødes i dag vil være 80 år når vi når 2100, og vil dermed oppleve konsekvensene av vår eventuelle unnlatelse av å avverge ytterligere klimaendringer.[63] Hva som står på spill, er dermed om vi gjør urett mot de som allerede lever, som igjen vil ha forpliktelser overfor nye generasjoner i sin levetid, i en ubrutt overlappende kjede av generasjoner.[64] Som FNs tidligere spesialrapportør for mennesker og miljø, John Knox, har skrevet: «We do not need to look far to see the people whose future lives will be affected by our actions today. They are already here».[65]

(ii) Må man kunne hevde sin rett?

Et annet rettsfilosofisk problem som gjerne reises vedrørende fremtidige generasjoners status som rettighetsbærere, er at disse ikke vil kunne *hevde* sine rettigheter – av den simple grunn at de ennå ikke finnes. Den rettighetsteoretiske viljeteorien bygger på at det er en nødvendig kobling mellom rettighet og håndheving. Det er imidlertid på det rene at det er flere personer som ikke kan håndheve sine rettigheter, men som fortsatt har rettigheter. Det mest opplagte eksempelet er barn. I tillegg finnes det rettigheter som man ikke kan gi avkall på, selv om man vil, for eksempel retten til liv eller retten til ikke å bli utsatt for tortur. Disse eksemplene viser at eksistensen av rettigheter ikke behøver å være knyttet til om rettighetssubjektet kan eller vil håndheve rettighetene.

Interesseteorien er en alternativ rettighetsteori som knytter rettighetssubjektet til hvem sin interesse som står på spill. En slik teori kan omfatte barn og ikke-avkallbare rettigheter – i tillegg til fremtidige generasjoners interesser. Selv om spørsmålet om håndhevelsen av fremtidige generasjoners eventuelle rettigheter reiser mange spørsmål, er det ikke en avgjørende innvending at de selv ikke kan hevde sin rett i dag. Som vi viser i kapitlet om Grunnloven § 112, kan deres interesser hevdes representativt, jf. tvisteloven § 1-4.

(iii) Kan vi ha plikter overfor fremtidige generasjoner?

En siste utfordring er gjerne hvordan interesser som først materialiserer seg i fremtiden kan være relevante i dag. Innvendingen synes å være at fremtiden ikke kan virke inn på nåtiden på en slik direkte måte. Ettersom rettigheter og plikter gjerne ansees som to sider av samme sak, er en slik innvending ikke helt lett å få tak på.[66] Selv om de ikke finner sted til *samme tid*, står de i en kausal sammenheng med hverandre. Sett fra pliktperspektivet gjøres uretten av oss i vår *nåtid*,[67] og de skadelige konsekvensene i form av at klimabalansen i atmosfæren endres, skjer umiddelbart.[68] Handlingen er dermed fullbyrdet fra vår side i nåtiden, selv

[63] År 2100 brukes gjerne som referanseår, se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[64] Stanczyk, «How quickly should the world reduce its Greenhouse Gas Emissions?» s. 20, Harvard Philosophy.

[65] A/HERC/37/58, avsnitt 68.

[66] Se f.eks. Eng, *Rettsfilosofi* (2007), s. 145–148 og Smith, *Konstitusjonelt demokrati* (4. utg. 2019) s. 55.

[67] Stanczyk, s. 16.

[68] Se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

om skadevirkningene vil strekke seg inn i fremtiden. At vi dermed må ta ansvar for de negative konsekvensene av våre handlinger, når vi vet at de skader fundamentale interesser til fremtidige generasjoner, er dermed helt i tråd med ansvarskonstruksjoner på andre rettsområder.[69]

På samme måte som for identitetsproblemet nevnt overfor kan man også besvare denne tidsmessige innvendingen med å vise til at våre handlinger og unnlatelser nå får direkte konsekvenser for de som lever *nå*.[70] Spranget mellom at uretten gjøres og skaden materialiseres blir dermed mindre.

I det følgende skal vi se på rettsgrunnlag for å knytte klimarisiko til statenes menneskerettighetsforpliktelser. Vi drøfter først Grunnloven § 112, deretter EMK og FN-konvensjonene.

[69] Lewis, «Human rights and intergenerational justice» i Ismangil, von der Schaaf og van Trost (red.), *Climate Change, Justice and Human Rights* (Amnesty International Netherlands 2020), s. 82.

[70] Stanczyk, s. 21.

4. Grunnloven § 112

Grunnloven § 112 fastsetter at enhver har rett til et sunt miljø og en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Retten skal varetas også for etterslekten.

4.1 Innledning

Grunnlovens menneskerettighetskapittel inneholder en egen bestemmelse om rett til et sunt miljø. Bestemmelsen ble vedtatt i 1992, da som § 110 b, og ble revidert under grunnlovsreformen i 2014.[71] Det er den eneste bestemmelsen i menneskerettighetskapitlet som ikke har et internasjonalt motstykke. I senere år har § 112 fått mye oppmerksomhet, spesielt på grunn av klimasøksmålet mot den norske stat.[72]

Det er ikke tvilsomt at bestemmelsen omfatter klimagassutslipp og klimaendringer.[73] Derimot er det omtvistet om bestemmelsen innebærer håndhevbare rettigheter og plikter, hvordan den skal anvendes, om man kan se hen til grenseoverskridende utslipp og virkninger, og hvor langt domstolene bør gå i overprøvingen.

GRUNNLOVEN § 112

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Dette kapitlet inneholder en generell rettslig analyse av § 112 første og tredje ledd. Vi drøfter om bestemmelsen gir rettigheter

[71] Forslag om en miljøbestemmelse i Grunnloven ble fremmet flere ganger etter 1972 uten å få flertall, før § 110 b ble vedtatt i 1992. For nærmere om bestemmelsens tilblivelseshistorie, se Bugge, «Grunnlovsbestemmelsen om miljøvern: Hvordan ble den til?» i Fauchald og Smith (red.) (2019) s. 19–40. Bugge fremhever tre forhold som hadde betydning for at forslaget gikk gjennom i 1992: tanken var blitt modnet gjennom 20 år, forslaget var utredet og hensiktsmessig formulert og Verdenskommisjonen for miljø og utvikling sin rapport fra 1987 hadde påvirket diskusjonsklimaet.

[72] Natur og Ungdom og Föreningen Greenpeace Norden mot staten v/Olje- og energidepartementet, sak. nr. 20-051052SIV-HRET. NIM har inngitt skriftlig innlegg i saken til belysning av allmenne interesser, jf. tvisteloven § 15-8.

[73] Det følger av ordlyd og forarbeider, og vil bli drøftet nærmere i pkt. 4.2.2 og 4.2.3.

som kan påberopes for domstolene (4.2 og 4.3), og hvilke plikter bestemmelsen i tilfellet gir (4.4). Dernest behandler vi spørsmål knyttet til bestemmelsens virkeområde (4.5), før vi drøfter anvendelsen av den i miljøsaker generelt og på klimaområdet spesielt (4.6). Spørsmålet om prøvingsintensitet og maktfordeling drøftes til slutt (4.7). De prosessuelle rettighetene i § 112 andre ledd behandles i kapittel 7.

4.2 Gir § 112 første ledd rettigheter?

4.2.1 Utgangspunkt

Menneskerettighetsbestemmelser kan ha ulik gjennomslagskraft. For § 112 sin del er det et sentralt spørsmål om bestemmelsens første ledd er en selvstendig *rettighetsbestemmelse* som kan påberopes av den enkelte og håndheves for domstolene. Alternativet vil være at bestemmelsen har en mer begrenset gjennomslagskraft, blant annet som tolkningsfaktor ved annen lovgivning og som rettesnor ved offentlig myndighetsutøvelse.[74]

Utgangspunktet ved grunnlovstolkning er alminnelig rettskildelære, med enkelte forskjeller.[75] Det er sikker rett at den norske grunnloven tolkes autonomt, men likevel slik at tolkningen kan inspireres av grunnleggende folkerett og komparativ konstitusjonell rett.[76] Det foreligger enn så lenge ikke høyesterettspraksis som bidrar til å avklare bestemmelsen. NIM mener imidlertid at en tolkning av bestemmelsens ordlyd, forarbeider, formålsbetraktninger, systematikk og reelle hensyn viser at bestemmelsen oppstiller en rettighet som kan håndheves av domstolene.

4.2.2 Ordlyd

En naturlig forståelse av bestemmelsens ordlyd er det viktigste utgangspunktet ved grunnlovstolkning.[77] Betydningen av at «Grunnlovens tekst så langt som råd skal kunne leses av alle på en slik måte at den gir best mulig uttrykk for Grunnlovens sentrale innhold» ble senest understreket i Innst. 258 S (2019–2020), med tilslutning fra et kvalifisert stortingsflertall.[78] Særlig ved nyere grunnlovsbestemmelser vil ordlyden være viktig.

Ordlyden i § 112 første ledd første punktum er formulert slik at den gir en «rett» som tilkommer «[e]nhver». Videre heter det i første ledd andre punktum at naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar «denne rett også for etterslekten». Andre ledd gir deretter borgerne en rett til miljøinformasjon slik at de kan ivareta «den rett» de har etter første ledd. En naturlig forståelse av ordlyden i første og andre ledd tilsier at første ledd er en rettighetsbestemmelse.

[74] Ved en slik mer begrenset fortolkning vil § 112 i tillegg kunne sette skranker for forvaltningens frie skjønn og fungere som rettsgrunnlag dersom det skulle oppstå miljøproblemer Stortinget ikke har tatt stilling til, se Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 6.

[75] Se bl.a. Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utg. (2017) s. 96 og Andenæs og Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utg. (2017) s. 47.

[76] Smith (2017) s. 97.

[77] Andenæs og Fliflet (2017) s. 54 og Smith (2017) s. 113.

[78] Innst. 258 S (2019–2020) om endring i Grunnloven § 89 (domstolskontroll med lover mv.).

Formuleringen i tredje ledd – at «[s]tatens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger» – kan likevel volde tvil. For det første kan man spørre seg om uttrykket «grunnsetninger» betyr at første og andre ledd likevel ikke kan tas på ordet. I forlengelsen kan man spørre seg om første og andre ledd bare er uselvstendige komponenter i den *egentlige* normen i § 112, som i så fall utelukkende ligger i en plikt for myndighetene til å iverksette miljøtiltak etter tredje ledd. I så tilfelle kan det argumenteres for at pliktbestemmelsen i tredje ledd sikter til et generelt samfunnsmål og ikke motsvares av individuelle rettigheter for individer.[79]

Et første premiss for dette tolkningsalternativet er at begrepet «grunnsetninger» er noe annet enn «rett» eller «rettighet». Det krever at begrepene utelukker hverandre. Ut fra en naturlig språklig forståelse er det ikke gitt. Ordet grunnsetning er definert i bokmålsordboka som en «setning i et deduktivt system som en utleder eller beviser andre utsagn fra, men som ikke selv er avledet eller bevist i systemet», eller et «prinsipp».[80] Grunnsetninger kan med andre ord forstås som en henvisning til de bakenforliggende prinsipper eller interesser rettighetene etter § 112 første og annet ledd springer ut av.[81] I rettssystemet brukes «grunnsetninger» også om normer som er bindende og håndhevbare.[82] Et eksempel er ulike lovbestemmelser om erstatning etter «alminnelige rettsgrunnsetninger», med henvisning til rettspraksis om erstatningskrav etter Grunnloven § 105.[83] Det er av den grunn neppe slik at grunnsetning og rettighet må ses på som gjensidig utelukkende begreper.[84]

Hvis vi likevel forutsetter at rettighet og grunnsetning er motstridende, bygger tolkningsalternativet om at § 112 ikke tilstår rettigheter på et ytterligere premiss om at det er tredje ledd som må «nulle ut» første og andre ledd. Logisk kan det like gjerne være omvendt. Flertallsformen i tredje ledd – grunnsetninger – gjør hertil at dersom man løser en kollisjon i favør av den siste delen av bestemmelsen, vil ikke bare første

[79] Som Eivind Smith påpeker, er det på generelt grunnlag mulig at en konstitusjonell pliktbestemmelse ikke samtidig utløser rettigheter for individer, men må håndheves på andre måter. Se Smith, «Miljøparagrafen – kritisk lest» i Fauchald og Smith (red.), *Mellom jus og politikk – Grunnloven § 112*, (2019) s. 151–172. Mer kritisk til et slikt synspunkt er Wibye, «Hohfelds rettigheter», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, (2018) nr. 5 s. 493–533, på s. 501 (fotnote 17). Men også Wibye mener at rettigheten etter § 112 *er* at staten oppfyller tiltaksplikten, se samme sted s. 501.

[80] Språkrådets bokmålsordbok, tilgjengelig her: https://ordbok.uib.no/GRUNNSETNINGER.

[81] Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 245–246 og Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utg. (2019) s. 164.

[82] Se f.eks. Lilleholt, «Grunnsetningar i formueretten» i Høgberg og Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 334–342, på s. 334–336.

[83] Se eksemplene i Lilleholt (2019) s. 334–335.

[84] Det er f.eks. i samsvar med Dworkins distinksjon mellom «rules» og «principles», som handler om en logisk forskjell i argumentasjonsmønstre og ikke om at deres materielle innhold er vesensforskjellig, Se Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1997 s. 44. For Alexy har alle konstitusjonelle rettigheter formen til prinsipper, se Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, 2010.

ledd, men også andre ledd, miste sin rettighetskarakter. Det vil være i direkte motstrid med uttrykkelige føringer i forarbeidene til andre ledd.[85]

Det er heller ikke nærliggende å lese bestemmelsen slik at den *egentlige* normen ligger i tredje ledd. Dette kommer tydelig frem dersom man sammenligner bestemmelsen med andre paragrafer i kapittel E. Også bestemmelser som §§ 93, 95, 100 og 102 har rettighetsbestemmelser i første ledd og pliktbestemmelser i senere ledd, uten at denne strukturen medfører at de pliktformulerte leddene annullerer rettighetene i første ledd.

En innvending mot å ta § 112 første ledd på ordet som rettighetsbestemmelse er likevel at bestemmelsen er absolutt formulert og derfor vil rekke for langt. Det er imidlertid en innvending som kan rettes mot nær alle de absolutt formulerte rettighetene i Grunnlovens kapittel E, og er således ikke et selvstendig argument mot at § 112 første ledd tilstår en håndhevbar rettighet.[86] Derimot vil det være et argument for at rettigheten må operasjonaliseres gjennom et vurderingsmønster for når rettigheten må anses krenket. Vi drøfter dette spørsmålet nærmere under punkt 4.6.

En avgjørende innvending mot å tolke § 112 første ledd slik at den ikke gir rettigheter, er uansett at første og annet ledd vil miste sentrale deler av sitt meningsinnhold, hvis «[e]nhver har rett til» likevel ikke skal forstås som at enhver har en rett. Derimot vil et tolkningsalternativ hvor første og annet ledd gir individuelle rettigheter, mens tredje ledd tydeliggjør myndighetenes positive plikt til å sikre de grunnsetninger hele første og annet ledd springer ut av, innebære at samtlige ledd i bestemmelsen bevarer et meningsinnhold som er forenelig med ordlyden.

Bestemmelsens ordlyd, lest i sammenheng, tilsier derfor at § 112 første ledd må forstås som en rettighetsbestemmelse.

4.2.3 Forarbeider

Forarbeidene trekker i samme retning. I litteraturen er det ulike syn på forarbeiders relevans ved grunnlovstolkning,[87] men høyesterettspraksis viser at forarbeider har betydning, i det minste ved tolkningen av nyere grunnlovsbestemmelser.[88] Især har forarbeidene til grunnlovsendringene i 2014 betydning.[89]

[85] Se Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6. Andre ledd ble videreført uten endringer i 2014, jf. Dok. 16 (2011–2012) s. 245. Det samme poenget er påpekt av Thengs, «En sann rett med modifikasjoner? Om Grunnloven § 112 første og tredje ledd» i Fauchald og Smith (red.) (2019) s. 137–150, på s. 141–142 og Kierulf og Kjølstad, Norsk Lovkommentar til Grunnloven § 112, Rettsdata (2019), note 255.

[86] I Innst. nr. 187 S (2013–2014) s. 14 heter det at et «fellestrekk» ved de foreslåtte rettighetsbestemmelsene er at de er «vidt formulert» og at «ordlyden er vag». Flertallet erkjente at det vil «være opp til Høyesterett å avklare» tvilsspørsmål, og at det «innebærer rettsliggjøring, i betydningen maktoverføring fra Stortinget til domstolene».

[87] For en restriktiv – men ikke totalt avvisende – holdning, se Smith (2017) s. 112–114 og Smith (2019) s. 153. For en åpnere holdning, se Høgberg og Høgberg, «Tolkning av Grunnloven», *Jussens* Venner (2013) nr. 3, s. 193–226, på s. 200.

[88] Se f.eks. HR-2018-1783-A (*Uskyldpresumsjon*, 22–23), HR-2016-2554-P (*Holship*, avsnitt 68–69), Rt. 2015 s. 93 (*Maria*, avsnitt 62) og Rt. 2014 s. 1292 (avsnitt 21).

[89] Smith (2017) s. 114.

Da grunnlovsbestemmelsen opprinnelig ble vedtatt i 1992, understreket komiteen i sin innstilling fra mai 1992 at en «rett til en viss miljøkvalitet er en grunnleggende menneskerettighet».[90] Samtidig uttalte komiteen at tredje ledd skulle innebære at «de nærmere materielle krav til miljøtiltak vil bli fastlagt gjennom Stortingets lovgivning og annen regelfastsetting», samt at «der Stortinget gir [regler om miljøhensyn] vil det være disse som skal legges til grunn ved eventuelle saker for domstolene.»[91] Komiteen la også vekt på at «rettigheter på dette området som kan prøves rettslig bør reguleres nærmere ved lov for å få det nødvendig presisjonsnivå.»[92] For øvrig lå forslaget tett opp til et forslag utarbeidet og anbefalt av Inge Lorange Backer i en utredning om grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper.[93] Backer hadde vurdert flere mulige alternativer, og argumenterte mot å vedta en bestemmelse som ville gi den enkelte adgang til å håndheve den for domstolene. Om forslaget han anbefalte, skrev han at så lenge Stortinget hadde gitt regler for å gjennomføre retten til en viss miljøkvalitet, ville det være «disse lovreglene som skal legges til grunn, og ikke en eventuell annen fortolkning av grunnsetningen.»[94] Oppsummert er inntrykket av forarbeidene fra 1992 at Grunnloven § 110 b var tenkt som en modifisert rettighetsbestemmelse, som normalt ikke var tenkt håndhevbar for domstolene, utenom situasjoner som Stortinget ikke hadde lovregulert.[95]

I forbindelse med grunnlovsreformen i 2014 ble miljøparagrafen endret. I tillegg til ny

[90] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 5. Forslaget som lå til grunn for innstillingen var fremsatt av representantene Einar Førde og Liv Aasen fra Arbeiderpartiet, se Dokument nr. 12 (1987–1988), forslag nr. 15.

[91] I forslaget, som også ble vedtatt, lød tredje ledd som følger: «Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gjennemføre disse Grundsætninger.» I 2014 ble ordlyden i tredje ledd endret, se nedenfor.

[92] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

[93] Backer, «Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper», Institutt for offentlig retts skriftserie (1990) nr. 6.

[94] Backer (1990) s. 30. Backer omtalte også forslaget som en «modifisert rettighetsbestemmelse», se s. 38.

[95] Slik ble bestemmelsen stort sett også forstått i juridisk teori, se f.eks. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, 8. utg. (1998) s. 438–439 og Boe, *Innføring i juss. Bind 2: Statsrett og forvaltningsrett* (1993) s. 564–565. Se tilsvarende Backer, «Domstolene og miljøet», *Lov og Rett* (1993) nr. 8 s. 451–468, på 455–457, samt Backer, *Innføring i naturressurs- og* miljørett, 2. utg. (1995) s. 54–55. Backer holdt imidlertid døren på gløtt for at domstolene kunne bruke bestemmelsen til å kontrollere forvaltningen, og han la også inn en teoretisk reservasjon om at domstolene muligens kunne bruke § 110 b som en skranke mot Stortingets lovgivning dersom det «mot formodning skulle være motsatt vei, til en generell nedbygging av miljøsikkerheten». Stort sett lignende synspunkter ble lagt til grunn av Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 1. utg. (2006) s. 76–78. Både Backer og Bugge beholdt materielt sett samme standpunkt i senere utgaver før grunnlovsrevisjonen i 2014, om enn sistnevnte gikk et lite steg videre i 3. utg. fra 2011 på s. 141. Fleischer, *Miljø- og ressursforvaltning. Grunnleggende forutsetninger* (1999) kap. 5, særlig s. 58–61, gikk lenger enn Backer i å mene at § 110 b kunne brukes til å kontrollere forvaltningen, og hadde generelt en mer kritisk innstilling til forarbeidene, men i det store og hele er synspunktene like. Fauchald la i 2007 til grunn at domstolene bare kunne tilsidesette en stortingsbeslutning der denne «innebærer en direkte og alvorlig svekkelse eller undergraving av de miljøstandarder som er angitt i § 110 b», se Fauchald, «Forfatning og miljøvern – en analyse av grunnlovens § 110 b», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, nr. 1–2 (2007) s. 1–83, på s. 35. Fauchald gikk imidlertid noe lenger enn tidligere litteratur i å vektlegge at § 110 b inneholdt visse rettslig bindende minimumsnormer, der innholdet måtte vurderes etter en sak-til-sak-tilnærming, se artikkelens pkt. 4.5, s. 37–40.

paragrafnummerering og oppdatert språkform, ble tredje ledd innholdsmessig revidert. Formuleringen om at statens myndigheter skulle «give nærmere Bestemmelser» ble endret til at myndighetene mer aktivt «skal iverksette tiltak» som gjennomfører bestemmelsens grunnsetninger. Rettskildemessig er det forarbeidene fra 2014-reformen som er de sentrale for å fastslå hva som er gjeldende rett i dag.[96] I miljørettslig teori er det også pekt på at eldre forarbeider vil ha begrenset vekt som argument «mot en miljøgunstig løsning av et tvilsomt rettsspørsmål» i tilfeller der kunnskapen om miljøtrusselen siden er styrket.[97] I den utstrekning uttalelser i forarbeidene fra 1992-endringen og 2014-endringen divergerer, vil forarbeidene fra 2014-endringen måtte tillegges størst vekt.[98]

Lønning-utvalget, som forberedte reformen, startet sin vurdering med en gjennomgang av gjeldende rett. Utvalget la til grunn at § 110 b var en rettighetsbestemmelse som også forpliktet Stortinget.[99] En slik forståelse hadde støtte i ordlyden, men utvalget gikk nok noe langt i sin tolkning av forarbeidene fra 1992. Hvorvidt denne forståelsen var riktig eller ikke er imidlertid ikke det sentrale.[100] Poenget er snarere at på bakgrunn av sin forståelse av § 110 b som en rettighetsbestemmelse, gikk utvalget inn for å skjerpe grunnlovsvernet av retten til et sunt miljø gjennom endringen i tredje ledd.[101] Bakgrunnen for at utvalget så behov for å endre tredje ledd, var at det ikke kunne «utelukkes» at leddets opprinnelige utforming hadde vært en «medvirkende årsak» til at rettighetene etter § 110 b ikke var blitt oppfattet og påberopt som rettigheter i praksis.[102] Utvalget vurderte som et sidestilt «alternativ» å «oppheve tredje ledd uten å erstatte den med en ny formulering», men landet på å endre utformingen.[103] Formålet var å «tydeliggjøre plikten» for statens myndigheter til å «følge opp retten til et sunt miljø» etter første ledd ved å «iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet».[104]

Disse forarbeidsuttalelsene viser at utvalget ikke kan ha sett på første og annet ledd som uselvstendige komponenter som først får sitt operative innhold gjennom pliktangivelsen i tredje ledd. Tvert om, utvalget anså *tredje ledd* som en overflødig komponent, som kunne vært fjernet uten at meningsinnholdet i første og annet ledd ville blitt

[96] Smith (2017) s. 114.

[97] Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utg. (2002) s. 36.

[98] Det kan både begrunnes ut fra *lex posterior*-betraktninger, samt grunnlovsforarbeiders relative vekt beroende på prosessens grundighet, se nærmere Smith (2017) s. 114.

[99] Dok. 16 (2011–2012) pkt. 40.2 (s. 243–244) og s. 246.

[100] Slik vurderte også lagmannsretten det, se dommen s. 16. Se også Kierulf og Kjølstad (2019), note 255, sjette ledd.

[101] Dok. 16 (2011–2012) s. 245.

[102] Dok. 16 (2011–2012) s. 244, venstre spalte, tredje egentlige avsnitt.

[103] Dok. 16 (2011–2012) s. 246, venstre spalte, første egentlige avsnitt.

[104] Dok. 16 (2011–2012) s. 245, høyre spalte, siste avsnitt.

endret. Utvalget viste også til overensstemmende «praksis fra EMD».[105] Slik EMD tolker både EMK artikkel 2 første ledd og artikkel 8 første ledd, har staten en negativ plikt til å avstå fra inngrep og en positiv plikt til å sikre gjennomføring av rettigheten.

Fra behandlingen av grunnlovsreformen på Stortinget er det flere uttalelser som trekker i retning av at § 112 er ment som en håndhevbar rettighetsbestemmelse. Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall uttalte på overordnet nivå at de var enige i Lønning-utvalgets forslag om ny § 112. Flertallet mente at «forholdet mellom miljø og menneskerettigheter bør knyttes nærmere sammen.»[106] Flertallet viste også til et sitat fra forarbeidene fra 1992 om at «rettslig vil en grunnlovfesting innebære at en grunnlovsbestemmelse vil gå foran ordinær lovgivning hvis de strider mot hverandre.»[107] I en særmerknad uttalte komiteens medlemmer fra Høyre at «utvidelsen er så marginal at *disse medlemmer* kan bifalle forslaget til ny § 112. Gjeldende grunnlovsbestemmelse er ment å være en rettighetsbestemmelse, og etter endringen i tredje ledd vil dette etter *disse medlemmers* syn fremstå klarere.»[108]

I stortingsdebatten ble § 112 viet lite oppmerksomhet, men representanten Michael Tetzschner (H) uttalte at bestemmelsen «vil kunne påberopes som en konkret rettighetsbestemmelse for den enkelte», og representanten Per Olaf Lundteigen (Sp) uttalte at den «går foran ordinær lovgivning hvis de strider mot hverandre.»[109]

Forarbeidene er imidlertid ikke helt entydige. For det første uttalte flertallet i Kontroll- og konstitusjonskomiteen at det vil være opp til ethvert storting å vedta hvilke tiltak som skal iverksettes for å ivareta miljøet, jf. tredje ledd.[110] Det er likevel ikke gitt at uttalelsen taler mot at § 112 første ledd gir rettigheter.[111] At staten har frihet i det nærmere valget av tiltak for å oppfylle en positiv plikt til å *sikre* rettigheter, er typisk innfortolket i sikringsplikten og er ellers forenelig med at staten har en selvstendig plikt til å avstå fra inngrep, jf. § 92.[112] Den andre uttalelsen som kan så tvil, er Lønning-utvalgets generelle uttalelse om at ingen av utvalgets forslag i rapporten ville innebære at den materielle rettstilstanden ville bli endret.[113] Dette forbeholdet er ikke tatt særskilt i kapitlet om § 112, slik det er gjort i de

[105] Dok. 16 (2011–2012) s. 246 første spalte.

[106] Innst. 187 S (2013–2014) s. 25 første spalte.

[107] Innst. 187 S (2013–2014) s. 25 andre spalte, med videre henvisning til Innst. S. nr. 163 (1991–92).

[108] Innst. 187 S (2013–2014) s. 25–26 (uthevet i original).

[109] Se Stortingstidende 2469–2542 (2013–2014) hhv. s. 2477 og s. 2494.

[110] Innst. 187 S (2013–2014) s. 25 andre spalte.

[111] En mulig måte å forstå uttalelsen på er at den knytter seg til tredje ledd som en selvstendig tiltaksplikt, og ikke til bestemmelsens rettighetskomponent, se Kierulf og Kjølstad (2019), note 256, tredje ledd.

[112] Slik forstås den positive forpliktelsen til å sikre realisering av rettigheter etter EMK, som utvalget refererte til som overensstemmende praksis i Dok. 16 (2011–2012).

[113] Dok. 16 (2011–2012) s. 255 og Innst. 187 S (2013–2014) s. 13 (flertallet, alle unntatt medlemmene fra Høyre) og s. 14 (medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet).

andre kapitlene.[114] Det er derfor uklart om den var myntet på § 112.[115] Ettersom utvalget, komiteen og grunnlovsflertallet la til grunn at den materielle rettstilstanden allerede gikk ut på at § 110 b første ledd var en individuelt håndhevbar rettighet, kan ikke et generelt forbehold om at den materielle rettstilstanden ikke ville bli endret medføre at § 112 ved vedtakelsen endret karakter fra en rettighet til noe mindre. I så fall ville jo nettopp den materielle rettstilstanden som grunnlovsflertallet baserte seg på blitt endret, i strid med Stortingets forutsetning.

Oppsummert er hovedinntrykket av 2014-forarbeidene at Lønning-utvalget argumenterte for en styrking av det de allerede anså for å være en rettighetsbestemmelse, og at dette var noe grunnlovsflertallet sluttet seg til.

4.2.4 Systematikk

Denne fortolkningen styrkes av en kontekstuell sammenligning med ordlyden i andre bestemmelser i Grunnlovens menneskerettighetskapittel. Systematisk tolkning er et viktig moment ved grunnlovstolkning.[116]

I Grunnloven brukes formuleringer om at «enhver har rett til» gjennomgående der det er snakk om håndhevbare rettigheter.[117] Bestemmelser som signaliserer at de i begrenset grad dreier seg om rettigheter som kan påberopes av den enkelte er typisk formulert slik at myndighetene har en plikt til å «legge forholdene til rette» for noe.[118] Som nevnt er det også flere bestemmelser i menneskerettighetskapitlet som består av både en rettighetsformulert del i ett ledd og en pliktformulert del i et annet ledd, der første ledd anses som en selvstendig rettighetsbestemmelse som medfører negative avståelsesplikter og positive forpliktelser for

[114] For de andre rettighetene står det gjennomgående i Dok. 16 (2012–2012) at forslaget ikke ville innebære en endring av rettstilstanden. Se f.eks. s. 105 (rett til liv) s. 106 (dødsstraff), s. 109 (tortur), s. 112 (slaveri), s. 117 (straffeprosess), s. 121 og 123 (rettergang), s. 123 og 124 (domstol), s. 130 (uskyldspresumsjon), s. 132 (dobbeltstraff), s. 138 (tilbakevirkning), s. 144 (likhet), s. 149 (diskriminering), s. 158 (tanke- og samvittighetsfrihet), s. 165 (forenings- og forsamlingsfrihet), s. 175, 178 og 179 (privatliv), s. 183 og 185 (familieliv), s. 192 (barn), s. 197 (eiendom og ekspropriasjon), s. 201 (bevegelsesfrihet), s. 205 (asyl), s. 208 (kultur), s. 217 (samer), s. 222, 223 og 225 (utdanning), s. 232 (arbeid), s. 248 og 249 (legalitetsprinsipp).

[115] Thengs, «En standardtilnærming til Grunnloven § 112» *Tidsskrift for Rettsvitenskap* (2017) nr. 1 s. 28–67, på s. 37.

[116] Andenæs og Fliflet, *Statsforfatningen i* Norge, 10. utg. (2008) s. 49 og Smith (2017) s. 321.

[117] Se § 93 første ledd første punktum (retten til liv), § 95 første ledd første punktum (retten til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid), § 96 andre ledd (uskyldspresumsjonen), § 100 femte ledd første punktum (rett til innsyn i offentlige dokumenter mv.), § 101 første ledd (organisasjonsfrihet), § 102 første ledd første punktum (rett til privatliv mv.), § 104 første ledd andre punktum (barns medvirkningsrett) og tredje ledd første punktum (barns rett til vern om sin personlige integritet), § 109 første ledd første og andre punktum (rett til utdannelse) og § 110 første ledd andre punktum (rett til sosial trygghet). Det vil føre for langt å gå inn på tolkningen av alle disse rettighetene, men se eksempelvis HR-2018-1909-A avsnitt 41 flg. om uskyldspresumsjonen og HR-2016-2554-P avsnitt 79 flg. om organisasjonsfrihet.

[118] Se § 100 sjette ledd (en åpen og opplyst offentlig samtale), § 104 tredje ledd andre punktum (barns utvikling), § 108 (samenes rettigheter) og § 110 første ledd første punktum (arbeids- og næringsfrihet). Om f.eks. § 108, se HR-2018-456-P avsnitt 91 med videre henvisning til Lønning-utvalget s. 215.

myndighetene, mens sikringsplikten er fremhevet i et etterfølgende ledd.[119] En kontekstuell tolkning tilsier at det er mest nærliggende at § 112 forstås på samme måte som tilsvarende strukturerte bestemmelser i Grunnlovens kapittel E.

4.2.5 Rettspraksis

Det foreligger ingen høyesterettsavgjørelse som direkte gjelder § 112 etter endringen i 2014.[120] I de høyesterettsavgjørelser som finnes om daværende § 110 b, er bestemmelsen påberopt som støtte for et tolkningssyn, og ikke selvstendig.[121] Rettspraksis gir derfor liten veiledning, men vi føyer til at § 112 første ledd er tolket som en rettighet i den underrettspraksis som foreligger hittil.[122]

4.2.6 Formål

Formålsbetraktninger utgjør et «viktig tolkningsmoment» ved grunnlovstolkning.[123] Miljørettslig vil formålsbetraktninger ha «stor vekt», da miljøbestemmelser er et middel til å sikre en bestemt miljøkvalitet.[124] I forarbeidene til § 110 b fremgår at bestemmelsen var ment å «kunne hindre en utvikling som går i miljøfiendtlig retning».[125] I forarbeidene til § 112 heter det at bestemmelsen er «ment å representere en rettslig skranke for myndighetene».[126] Noe av «hovedformålet» var «å knytte rettsvirkninger til de fundamentale rettsprinsipper» formulert av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling.[127] En tolkning hvor § 112 første ledd likevel ikke gir individer og organisasjoner håndhevbare rettigheter for domstolene, vil ikke vareta bestemmelsens formål om å virke som en materiell skranke for lovgivning og myndighetsutøvelse.

4.2.7 Reelle hensyn

Reelle hensyn er i konstitusjonell teori også ansett «sentralt» ved grunnlovstolkning.[128] En fundamental motforestilling mot å forstå § 112 som en rettighet, er at det kan rettsliggjøre miljøspørsmål som beror på faglige vurderinger og er utslag av politiske prioriteringer. Det er likevel ikke særegent for miljøområdet, og kan neppe være et avgjørende argument når tungtveiende rettskilder tilsier at det er en rettighet. Hertil kommer at for-

[119] Et eksempel er § 95. Her heter det i første ledd første punktum at enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. I andre ledd heter det at statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet. Se videre §§ 93, 100, 102, 104 og 109.

[120] Grunnloven § 112 er nylig summarisk nevnt i HR-2020-1353-A (avsnitt 53) vedrørende straffutmåling ved brudd på plan- og bygningsloven § 32-9. Se også HR-2017-1978-A (avsnitt 23) og HR-2015-791-A (avsnitt 52).

[121] Rettspraksis etter Grunnloven § 110 b er grundig gjennomgått i Fauchald (2007).

[122] Oslo tingretts dom 4. januar 2018 (TOSLO-2016-166674) pkt. 5.2.1 s. 17, Borgarting lagmannsrett dom 23. januar 2020 (LB-2018-60499) pkt. 2.2 s. 17, Jæren tingretts kjennelse 5. juni 2020 (20-042262TVI-JARE) s. 19 og Oslo tingretts dom 18. mai 2018 (TOSLO-2017-196251-2).

[123] Andenæs og Fliflet (2017) s. 59.

[124] Backer (2002) s. 37 med henvisning til Rt. 1991 s. 385 og Rt. 1991 s. 1137.

[125] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 5 andre spalte.

[126] Dok. 16 (2011–2012) s. 245 andre spalte.

[127] Dok. 16 (2011–2012) s. 246 første spalte, med videre henvisning.

[128] Andenæs og Fliflet (2017) s. 60.

arbeidene til 2014-endringen erkjente at rettighetsfestingen ville flytte makt til domstolene i tvilsomme tolkningsspørsmål.[129] Demokratihensyn vil derimot kunne være et argument for at domstolene viser tilbakeholdenhet i prøvingen.[130]

De betenkeligheter som tradisjonelt gjør seg gjeldende mot et konstitusjonelt mindretallsvern, kommer samtidig i en annen stilling når det er tale om langsiktige og irreversible miljø- og klimakonsekvenser.[131] Det fremgår av forarbeidene at en viktig erkjennelse bak § 110 b var at «miljøet omkring oss er heilt avgjerande for livskvaliteten vår, og for at menneskeætta skal ha tilfredsstillande livsvilkår i framtida».[132] Forarbeidene til § 112 reiste spørsmål om ikke «retten til et sunt miljø er minst like viktig for individets eksistens og livsutfoldelse som de øvrige menneskerettigheter» i Grunnloven.[133] Dersom retten til et sunt miljø ikke kan håndheves rettslig, kan nålevende yngre og kommende generasjoners interesser i et balansert klimasystem komme til kort mot andre håndhevbare menneskerettigheter, for eksempel eiendomsretten for petroleumsvirksomheter for å beskytte berettigede forventninger om framtidig inntjening fra salg av petroleum.[134] Ettersom nålevende barn og unge, og etterslekten, vil måtte bære irreversible konsekvenser av klimaendringene uten at de er politisk representert når utslippsbeslutninger som vil ramme dem tas, er deres interesser i et levelig klima heller ikke representert *politisk* og kan overdøves av de interesser som er representert i dag.[135] Denne institusjonelle ubalansen er utpreget for miljøområdet, og klimaområdet især.[136] Det tilsier at et rettighetsvern har gode grunner for seg.

[129] Dok. 16 (2011–2012) s. 14.

[130] Sml. Rt 2015 s. 1388 (avsnitt 247). Se nærmere pkt. 4.7 om klimarettigheter og maktfordeling.

[131] IPCCs 5th Assessment Report, Summary for policymakers, s. 16: "A large fraction of anthropogenic climate change resulting from CO2 emissions is irreversible on a multi-century to millennial timescale, except in the case of a large net removal of CO2 from the atmosphere over a sustained period. Stabilization of global average surface temperature does not imply stabilization for all aspects of the climate system. Shifting biomes, soil carbon, ice sheets, ocean temperatures and associated sea level rise all have their own intrinsic long timescales which will result in changes lasting hundreds to thousands of years after global surface temperature is stabilized. {2.1, 2.4} There is high confidence that ocean acidification will increase for centuries if CO2 emissions continue, and will strongly affect marine ecosystems. {2.4} It is virtually certain that global mean sea level rise will continue for many centuries beyond 2100, with the amount of rise dependent on future emissions. The threshold for the loss of the Greenland ice sheet over a millennium or more, and an associated sea level rise of up to 7 m, is greater than about 1°C (low confidence) but less than about 4°C (medium confidence) of global warming with respect to pre-industrial temperatures. Abrupt and irreversible ice loss from the Antarctic ice sheet is possible, but current evidence and understanding is insufficient to make a quantitative assessment. {2.4}".

[132] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 2.

[133] Dok. 16 (2011–2012) s. 245.

[134] Se f.eks. HR-2018-1258-A (avsnitt 120–132).

[135] Se nærmere Bugge (2019) s. 75–76 og s. 171 og Backer (2002).

[136] Bugge (2019) s. 75 og Backer (2002).

4.2.8 Juridisk litteratur

I litteraturen er den vanligste oppfatningen at § 112 første ledd er en rettighetsbestemmelse.[137] Oppfatningen i litteraturen om daværende § 110 b er av begrenset interesse for rekkevidden av § 112 etter endringen.[138]

4.2.9 Konklusjon

En samlet vurdering av ordlyd, forarbeider, systematikk, formål og reelle hensyn tilsier at § 112 første ledd gir håndhevbare rettigheter. I neste punkt drøfter vi særskilt om denne rettigheten omfatter etterslekten.

4.3 Gir § 112 første ledd rettigheter til etterslekten?

Mens § 112 første ledd første punktum er formulert som en rettighet, er første ledd annet punktum formulert deklarativt. Det er derfor hevdet at annet punktum kun angir et pliktig hensyn.[139] En slik forståelse er neppe riktig.

Ordlyden gir for det første holdepunkter også i motsatt retning. Annet punktum viser til «denne rett» etter første punktum. En normal forståelse tilsier at henvisningen ikke trekker noe fra rettigheten i første punktum. Likeledes tilsier adverbet «også» at innholdet i etterslektens rett til miljø er likestilt nålevendes rett til miljø etter første punktum. Ser vi til Grunnloven § 95 første ledd annet punktum, står det på samme måte at «[r]ettergangen skal være rettferdig og offentlig». Det er likevel ikke tvilsomt at bestemmelsens annet punktum gir rettigheter som den enkelte kan påberope seg.[140]

Formålsbetraktninger trekker i samme retning. Forslagsstillerne til § 110 b begrunnet bestemmelsen blant annet i behovet for å sikre menneskeheten «tilfredsstillande livsvilkår i framtida».[141] I forarbeidene til § 112 står det at bestemmelsens siktemål er å «verne både fremtidige generasjoners og individets livskvalitet og helse», og å sikre «menneskehetens eksistens som sådan».[142] Dersom første ledd annet punktum reduseres til et hensyn, rekker bestemmelsen tilsynelatende ikke lenger enn at hensynet til etterslekten skal vektlegges, men kan måtte vike for andre mer presente hensyn. Ettersom de langsiktige virkningene av for eksempel klimagassutslipp over klimasystemets tålegrenser kan gjøre uopprettelig skade på livsvilkårene for etterslekten, vil en slik tolkning derfor kunne medføre at formålet om å sikre tilfredsstillende livsvilkår i fremtiden ikke fremmes.

Forarbeidene til § 110 b gir støtte for at første ledd annet punktum er ment som en materiell skranke. Komitéinnstillingen viste

[137] Se Thengs (2017) s. 44 og Thengs (2019) s. 145, Kierulf og Kjølstad (2019) note 255 niende avsnitt og Bugge (2019) s. 169. Eivind Smith har imidlertid argumenter for motsatt syn i Smith (2019) s. 151–172. I Andenæs og Fliflet (2017) er standpunktet noe uklart, se kap. 65, særlig s. 630.

[138] Se pkt. 4.2.3 med henvisning til litteratur vedrørende § 110 b.

[139] Smith (2019) s. 156–157, Thengs (2017) s. 41.

[140] Se også Grunnloven § 104 andre ledd om barnets beste som en grunnleggende rettighet.

[141] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 2 første spalte, se også Dok. nr. 12 (1987–1988) s. 34 andre spalte.

[142] Dok. 16 (2011–2012) s. 243 andre spalte.

til Verdenserklæringen for miljø og utvikling, samt Stockholmerklæringen av 1972.[143] Begge bygger på at nålevende generasjoner har rettslige forpliktelser overfor etterslekten.[144] Forslagsstillerne viste videre til en utredning av Inge Lorange Backer, som fremhevet solidaritet over generasjoner «som et miljørettslig prinsipp».[145] Og da Stortinget valgte ordlyden i daværende § 110 b første ledd framfor andre formuleringer, var det blant annet fordi «prinsippet om solidaritet med framtidige generasjoner er bygget inn».[146]

Forarbeidene til § 112 trekker i samme retning. I en generell drøftelse av rettighetssubjekter konkluderte utvalget at «miljø som menneskerettighet [vil] kunne påberopes av både enkeltindividet, berørte grupper og på vegne av fremtidige generasjoner.»[147] Riktignok sier utvalget samme sted at § 110 b er en «rettighet som tilkommer 'enhver', men det skal likevel tas hensyn til 'efterslægten'. Dette innebærer at rettigheten må kunne påberopes av enkeltindivider, selv om vurderingstemaet først og fremst er hensynet til flere generasjoner.»[148] Formuleringene kan tilsynelatende tas til inntekt for at annet punktum er ment som et hensyn, men en slik forståelse er mindre nærliggende når uttalelsen leses i sin sammenheng. Det fremgår av kapitlet at utvalget kun klargjør at selv om § 110 b er formulert som en individrettighet, kan rettigheten også påberopes av enkeltindivider i saker der vurderingstemaet angår kollektive interesser.

I *litteraturen* er det delte oppfatninger om § 112 første ledd annet punktum gir en rettighet.[149] Ut ifra rettskildene fremstår Bugges syn mest forankret. Han skriver at «rettighetene i første ledd også skal gjelde for kommende generasjoner», og at det «må innebære at domstolene med grunnlag i § 112 kan sette et vedtak, og eventuelt også en lovbestemmelse, til side som grunnlovsstridig hvis det klart neglisjerer eller bidrar til å forsterke miljøproblemer som vil true natur og mennesker i framtiden.»[150]

De *reelle hensyn* vi har drøftet ovenfor, gjør seg med styrke gjeldende her. Som nevnt er demokratihensyn en fundamental motforestilling mot å anse § 112 første ledd som en materiell rettighet. Og der det er tale om

[143] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 3.

[144] Stockholmerklæringen av 1972, prinsipp 1: «Mennesket har en grunnleggende rett til frihet, likhet og tilstrekkelige livsbetingelser i et miljø som har en slik kvalitet at det tillater et liv i verdighet og velferd, og det bærer et forpliktende ansvar for å beskytte og forbedre miljøet for kommende generasjoner.» I Rioerklæringen står det at et «viktig skritt mot en bærekraftig utvikling» er at «staten anerkjenner sine forpliktelser til å sikre et tilfredsstillende miljø for nåværende og framtidige generasjoner». Også sitert i Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 3 andre spalte.

[145] Innst. S nr. 163 (1991–92) s. 5.

[146] Innst. S nr. 163 (1991–92) s. 6.

[147] Dok. 16 (2011–2012) s. 47 andre spalte.

[148] Dok. 16 (2011–2012) s. 45 andre spalte.

[149] Se Smith (2019) s. 156–158 og Thengs (2017) s. 41 med videre henvisning til Backer, «Miljøvern og økonomisk utnyttelse – prinsippet om bærekraftig utvikling», Det 36. nordiske Juristmøte (2002), s. 115–141 og Bugge (2019) s. 165 og 171–172.

[150] Bugge (2019) hhv. s. 165 og 171.

inngrep som primært gir lokale og reversible ulemper eller skader, hvor beslutningene kan påvirkes av berørte individer eller interessegrupper som er politisk representert, gjør dette demokratihensyn seg sterkt gjeldende. Når det derimot er tale om utslipp som aktualiserer annet punktum ved langsiktige eller *irreversible* skader, gjør demokratihensyn seg gjeldende på en annen måte. Lagmannsretten uttaler i denne retning at prinsippet om solidaritet på tvers av generasjoner «har en side til demokratihensynet, i og med at framtidige slekter ikke kan påvirke dagens politiske prosesser».[151] Man kan enten se det slik at demokratihensynet gjør seg mindre gjeldende i klimasammenheng, fordi framtidige slekter ikke er politisk representert i dag. Alternativt kan man se det slik at demokratihensynet potensielt tilsier sterkere rettslige skranker på dette området, fordi etterslekten med tiden og samlet sett kan utgjøre et større flertall enn beslutningsflertallet i dag.

Begge betraktningsmåter tilsier at Grunnloven § 112 første ledd annet punktum innebærer en skranke mot utslipp som setter etterslektens rettigheter etter bestemmelsen i fare. Dersom etterslektens rett til et miljø som sikrer helsen skal ha et innhold etter bestemmelsen, må det innebære at den oppstiller en håndhevbar skranke mot politiske flertallsbeslutninger i dag.

En praktisk innvending mot denne tolkningen er likevel at ufødte generasjoner ikke er i posisjon til å hevde sine rettigheter i dag. Det er imidlertid en innvending som knytter seg til *håndhevelsen,* ikke eksistensen av rettigheten som sådan. I forarbeidene er det forutsatt løst ved at etterslektens rettigheter påberopes representativt av nålevende individer, grupper eller juridiske personer i dag.[152] Det vil ikke være noen nyvinning i norsk rett. Tvisteloven § 1-4 åpner allerede for representative søksmål for å vareta bredere interesser som ikke er saksøkers egne.

Samlet sett fremstår det mest i samsvar med ordlyden lest i sammenheng, formål, forarbeider og reelle hensyn å anse etterslektens rettigheter som materielt vernet allerede i dag. Der det er nødvendig for å sikre et effektivt og reelt rettighetsvern i framtiden, fordi virkningene av beslutninger ellers kan gjøre uopprettelig skade for etterslekten, vil deres rett til et sunt miljø utgjøre en nåtidig skranke.[153]

4.4 Hvilke plikter gir § 112 første ledd, jf. tredje ledd?

4.4.1 Innebærer rettighetene negative og positive forpliktelser?

Forutsatt at § 112 første ledd gir en rettighet, er det ulike syn på om rettigheten kun motsvares av en positiv plikt til å iverksette tiltak etter § 112 tredje ledd, eller også en negativ plikt til å respektere rettigheten. Lagmannsretten i klimasøksmålet legger forutsetningsvis til grunn at rettigheten bare motsvares av en negativ avståelsesplikt i til-

[151] Lagmannsrettens dom pkt. 2.2. s. 17.
[152] Dok. 16 (2011–2012) s. 45, se også Dok. nr. 12 (1987–1988) s. 35, også sitert i Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 2.
[153] Bugge (2019) s. 171–172.

feller der det ikke er iverksatt tiltak etter tredje ledd.[154] Det er neppe riktig.

Det følger av Grunnloven § 92 at rettighetene etter kapittel E motsvares av positive og negative forpliktelser. Bestemmelsen fastsetter at myndighetene skal «respektere og sikre» menneskerettighetene. Det var nettopp fordi flere enkeltrettigheter i kapittel E ikke selv «understreke[r] at statens myndigheter både har en plikt til å respektere rettighetene og plikt til å sikre gjennomføringen av dem», at utvalget så behov for å fastslå disse forpliktelsene generelt i § 92.[155] Sammenhengen mellom reglene taler med andre ord for at myndighetenes forpliktelser etter § 112 innebærer både en *negativ plikt til å respektere* og en *positiv plikt til å sikre* rettigheten.[156]

Forarbeidenes beskrivelse av formålet trekker i samme retning. Riktig nok sier Lønningutvalget på et punkt at «hovedbegrunnelsen for bestemmelsen» er «plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet».[157] Uttalelsen kan umiddelbart tilsi at bestemmelsens hovedformål er tiltaksplikten, men det fremgår av sammenhengen at det ikke var meningen. Utvalgets omtale av «bestemmelsen» sikter til § 110 b *tredje ledd*, ikke § 110 b i sin helhet. Av ordlyd og forarbeider for øvrig fremgår at de overordnede formål bak § 112, jf. § 110 b, var å unngå miljøskade og miljøforringelse for å sikre tilfredsstillende livsvilkår både nå og i framtiden.[158] Bestemmelsens formål taler derfor mot at myndighetene bare har positive tiltaksplikter etter tredje ledd, ikke negative forpliktelser til å avstå fra inngrep. Fravær av en negativ plikt vil også svekke den reelle betydningen av bestemmelsen, fordi avståelse fra et miljøinngrep kan være den mest effektive – og tidvis den eneste – måten å forhindre miljøforringelse og skade.

En slik tolkning er også i samsvar med alminnelig rettighetsteori.[159] En negativ avståelsesplikt anses for å være den *grunnleggende* forpliktelsen som kan utledes av en rettighet.[160] Den negative forpliktelsen fremheves gjerne på miljøområdet gjennom det sentrale *no-harm*-prinsippet. De opprin-

[154] Lagmannsrettens dom pkt. 2.3. s. 17–19.

[155] Dok. 16 (2011–2012) s. 67 andre spalte.

[156] Kierulf og Kjølstad (2019) note 255 og 256, se også Nordby, «Er avståelser tiltak?», *Lov og Rett* (2019) nr. 6 s. 379–385, som tar til orde for at både negative og positive forpliktelser er omfattet av § 112 tredje ledd.

[157] Dok. 16 (2011–2012) s. 245 andre spalte, siste avsnitt.

[158] I Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6 uttaler komiteen bl.a. at § 110 b grunnlovsfester en «plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade», samt en «aktsomhetsplikt».

[159] For en grundig vurdering av hvordan alle sentrale rettigheter har en negativ og positiv komponent se Shue, *Basic Rights* (1996). Smith (2017) s. 55 skriver også at rettigheter og plikter speiler hverandre. Se Eng, *Rettsfilosofi* (2007) s. 145–148.

[160] Se f.eks. Caney «Human Rights, Responsibilities and Climate Change», i Beitz og Goodin (red.), *Global Basic Rights* (2009) s. 227–247 som i sin behandling av forholdet mellom klimaendringer og menneskerettigheter tar utgangspunkt i de negative forpliktelsene som de minst kontroversielle. At rettigheter kan være slike «koblingsord» mellom flere ulike forpliktelser er i tråd med Alf Ross' teori som er godt innarbeidet i norsk rettsforståelse. Dette står ikke i motsetning til at rettigheter og plikter speiler hverandre, se Eng (2007) s. 149.

nelige forarbeidene til § 110 b fremhevet denne negative forpliktelsen, og uttalte for eksempel at en «plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade» samt en «aktsomhetsplikt» inngikk i den opprinnelige § 110 b.[161] En positiv sikringsplikt for å beskytte en interesse er generelt også ansett for å være mer krevende for staten enn den grunnleggende negative forpliktelsen til å avstå fra å gjøre skade. At forarbeidene fremhever den positive sikringsforpliktelsen særskilt, er derfor neppe et argument for at myndighetene ikke er ment å skulle etterleve den mer grunnleggende negative forpliktelsen til å respektere rettigheten ved å avstå fra inngrep.

Det kan spørres om dette stiller seg annerledes fordi den positive plikten er tydeliggjort i § 112 tredje ledd. Forarbeidene taler mot en slik forståelse. Som påvist ovenfor er tredje ledd utformet for å «tydeliggjøre» en plikt som allerede følger av første ledd.[162] Som nevnt er det dessuten et vanlig grep i Grunnlovens kapittel E å særskilt fremheve den positive forpliktelsen i et etterfølgende ledd, uten at det fritar staten fra den grunnleggende negative forpliktelsen til å avstå fra inngrep i rettigheten etter første ledd.[163]

Ut fra rettskildene fremstår det på denne bakgrunn mest nærliggende at § 112 første ledd, jf. § 92, også innebærer en negativ plikt til å avstå fra inngrep. En slik tolkning har for øvrig støtte i juridisk litteratur.[164]

4.4.2 Er de negative og positive forpliktelsene selvstendige forpliktelser?

Et annet spørsmål er om den negative forpliktelsen til å avstå fra inngrep i rettigheten, og den positive forpliktelsen til å sikre realiseringen av rettigheten, er selvstendige og uavhengige plikter. Underinstansene i klimasøksmålet har lagt til grunn at rettigheten og den positive sikringsplikten skal ses i sammenheng, slik at det skal foretas en «nettovurdering» av (i) inngrepet i rettigheten, holdt opp mot (ii) ethvert tiltak på klimaområdet. Lagmannsretten har formulert det som at skal foretas en helhetsvurdering av om «tiltakene er tilstrekkelig sett opp mot alvoret av miljøskadene».[165]

Lagmannsretten viser til to rettskilder for en nettovurdering. Retten fant for det første «støtte for en slik forståelse i Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett (5. utgave, 2019), s. 169». Det fremgår imidlertid av lærebokens side 169 at forfatteren kun har lagt tingrettsdommen til grunn for sin videre behandling av § 112 i boken. Forfatteren presiserer at det er et åpent spørsmål om tingrettens konklusjoner blir stående.[166]

Lagmannsretten viser for det andre til Dok. nr. 12 (1987–1988) s. 2 første spalte, for-

[161] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.
[162] Dok. 16 (2011–2012) s. 245–246.
[163] Se f.eks. § 102 andre ledd og § 93 fjerde ledd.
[164] Se f.eks. Bugge (2019) s. 168, Thengs (2017) s. 38, Kierulf og Kjølstad (2019) note 255 og 256.
[165] Lagmannsrettens dom pkt. 2.3 s. 18.
[166] Bugge (2019) s. 169 rett under pkt. 5.4.4.

arbeidene til § 110 b før endringen i 2014.[167] Men heller ikke denne rettskilden gir åpenbar støtte for at det skal foretas en nettovurdering. I det siterte fra disse forarbeidene fremgår for det første at 110 b vil ha «rettsleg verknad på fleier måtar», og gå «framfor anna lovgivning dersom det er motstrid».[168] Deretter heter det at bestemmelsen

> «inneber ei plikt for styresmaktene til å gi nærare føresegner som er nødvendige for å gjennomføre prinsippa i grunnlovsføresegna. […] Der det blir gitt reglar, er det derfor Stortinget si tolking av grunnlovsføresegna som normalt vil bli avgjerande for kva slags rettar borgarene har.»[169]

Det er vanskelig å se at det her anvises en nettovurdering. At prøving av rettigheter normalt vil starte på det mest spesifiserte og trinnlave nivået, og ikke direkte i Grunnloven, er i samsvar med tradisjonell domstolskontroll. Dersom lovgivningen er i strid med Grunnloven, ville prøvingen derimot kunne forankres direkte i grunnlovsbestemmelsen, som går foran ved motstrid, jf. kvalifiseringen «normalt» i det siterte. Og der lovgivning manglet, forutsatte forarbeidene til § 110 b at prøvingen kunne forankres direkte i Grunnloven.[170]

Men også for det tilfellet at uttalelsene i forarbeidene til § 110 b må forstås slik at det skal foretas en nettovurdering, er det et spørsmål om de eldre forarbeidene kan begrunne en så vidt innskrenkende tolkning av § 112 etter styrkingen av rettighetsvernet i 2014. Som nevnt vil forarbeidene til § 112 ha større rettskildevekt.

En kontekstuell fortolkning gjør det mer nærliggende, jf. § 92, å forstå den negative avståelsesplikten etter § 112 første ledd og den positive sikringsplikten etter § 112 første ledd, jf. tredje ledd, som selvstendige plikter. Brudd på den negative forpliktelsen oppveies da ikke av at staten etterlever positive forpliktelser på andre områder. For eksempel vil ikke det at staten har varetatt positive forpliktelser til å beskytte privatlivet gjennom etterforskning av privat overvåkning, kunne oppveie brudd på statens negative forpliktelse til å avstå fra å overvåke borgerne.[171] Tilsvarende spiller det ikke inn ved en negativ inngrepsvurdering etter § 93 at myndighetene ellers har et system for oppfølgning av voldsofre, som varetar en positiv sikringsplikt.[172] Den negative og positive forpliktelsen er i disse eksemplene selvstendige, og ikke avhengige. Det er naturlig å forstå § 112 på samme måte.

Mot en kontekstuell tolkning kan det likevel innvendes at miljøretten, til forskjell fra

[167] Korrekt sidetallshenvisning til Dok. nr. 12 (1987–1988) antas å være s. 34–35, jf. lagmannsrettens henvisning til det som er «sitert ovenfor» fra dette forarbeidet.

[168] Dok. nr. 12 (1987–1988) s. 34 andre spalte.

[169] Dok. nr. 12 (1987–1988) s. 34 andre spalte og s. 35 første spalte.

[170] Dok. nr. 12 (1987–1988) s. 35 første spalte.

[171] Grunnloven § 102.

[172] Grunnloven § 93.

andre rettigheter, fordrer et helhetsperspektiv. Fordi det sjelden vil være et enkeltstående inngrep alene, men summen av mange inngrep som volder skade, må konsekvensene av enkeltstående inngrep vurderes sammen med belastningen fra allerede eksisterende og planlagte inngrep.[173] Dette prinsippet om samlet belastning er nedfelt i svalbardmiljøloven § 8, og naturmangfoldloven § 10, hvor sistnevnte lov også gjelder kontinentalsokkelen, jf. § 2 tredje ledd.

At belastningen skal bedømmes samlet, betyr imidlertid neppe at det skal foretas en nettovurdering av ett isolert punktutslipp opp mot summen av utslippsreduserende tiltak i inn- og utland. Snarere betyr det at klimapåvirkningen fra et nytt punktutslipp «ikke kan ses isolert, men må vurderes sammen med de andre faktorene som kan påvirke miljøet negativt».[174] Klimapåvirkningen av enkeltstående tillatelser til punktutslipp må altså vurderes på bakgrunn av allerede foretatte klimagassutslipp og utsiktene til ytterligere klimagassutslipp.[175] At den samlede vurderingen også må hensynta framtidig påvirkning følger av føre var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9. Miljørettens helhetsperspektiv er dermed ikke et argument for at den positive sikringsplikten kan oppveie brudd på den negative avståelsesplikten. Det er et argument for å se enkeltstående negative inngrep i sammenheng med summen av andre negative inngrep. Ut fra rettskildene er det på denne bakgrunn mest nærliggende å anse pliktene til å respektere og sikre rettighetene etter § 112 som selvstendige plikter.

4.5 Særlige spørsmål ved anvendelse av § 112 på klimagassutslipp

Det er åpenbart at § 112 saklig sett omfatter klimagassutslipp og klimaendringer. Atmosfæren og karbonkretsløpet er del av «miljø[et]», og et velfungerende klimasystem er en grunnforutsetning for bevaring av «natur» og biologisk «mangfold». Klimaproblemet var også del av bakteppet for den opprinnelige § 110 b, og den nye § 112.[176] Klimaproblemets grenseoverskridende karakter reiser imidlertid to særlige spørsmål, som vi behandler nærmere her. Det første er om bestemmelsen også omfatter klimagassutslipp fra norskprodusert petroleum etter eksport. Det andre er om man ved vurderinger etter § 112 skal se hen til virkninger utenfor norsk jurisdiksjon.

4.5.1 Kun utslipp i Norge, eller også utslipp med opphav i Norge?

Utslipp fra eksportert norsk olje og gass utgjør ca. 95 prosent av klimagassutslippene med opphav fra norsk sokkel, mens utslipp fra utvinningen utgjør ca. 5 prosent.[177] Eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass står for ca. 10 ganger så

[173] En slik forståelse finnes f.eks. hos Fauchald, «Har § 112 selvstendig betydning for vern av villaksen?» i Fauchald og Smith (red.) (2019) s. 227–252 på s. 243 flg.

[174] NOU 2004: 28, pkt. 11.11.3.

[175] Se nærmere omtale i NOU 2004: 28 pkt. 11.11.3 s. 194.

[176] Stortingets forhandlinger 1992 nr. 253 s. 3737, Dok. 16 (2011–2012) s. 245, høyre spalte, første egentlige avsnitt.

[177] Lagmannsrettens dom avsnitt 3.1 og 3.3.

høye klimagassutslipp som samlede utslipp fra norsk territorium.[178] Det er derfor av vesentlig betydning om § 112 kun gjelder utslipp i Norge, eller utslipp med opphav i Norge. Lagmannsretten i klimasøksmålet kom til at eksporterte utslipp med opphav i Norge er omfattet.[179]

Ordlyden i § 112 gir anvisning på en «allsidig» betraktning som kan tilsi at utslipp med opphav i Norge er omfattet. *Forarbeidene til § 110 b* uttalte at bestemmelsen skulle «preges av den lovgivning» som finnes på området, og petroleumsloven nevnes et sted i forslaget som en særlov på miljøområdet.[180] Etter petroleumsloven § 1-1 har staten eierskapet til de undersjøiske petroleumsforekomstene, og utvinning er betinget av tillatelse, jf. § 1-3. Staten rår derfor over om klimagassmolekyler fra norske geologiske lagre forblir i det naturlige karbonkretsløpet eller endrer balansen i atmosfæren. Selv om miljøskaden tar en omvei via utlandet, er norsk myndighetsutøvelse en nødvendig forutsetning for at karbon fra norske geologiske lagre endrer klimaet. Formålet med utvinningen er å selge karbonet som forbrenningskilde, og virkningen på klimasystemet er lik, uavhengig av hvor utslippet skjer. Denne sammenhengen mellom myndighetsutøvelsen og klimagassutslippet tilsier at også eksporterte forbrenningsutslipp er omfattet.[181]

Grunnlovsbestemmelsen skal som nevnt preges av «den lovgivning og de miljørettslige prinsipper som finnes på området».[182] Norsk og internasjonal miljørett bygger på et prinsipp om at miljøvirkninger skal motvirkes i samme utstrekning enten skaden inntrer innenfor eller utenfor landets grenser.[183] Det er kodifisert i forurensningsloven § 2 nr. 6, som uttrykkelig gjelder virksomhet på kontinentalsokkelen.[184] Prinsippet er også nedfelt i Espoo-konvensjonen, og følger av den nordiske miljøkonvensjonen, som gjelder som norsk lov, og også omfatter virksomhet på sokkelen.[185] I den nordiske miljøkonvensjonen artikkel 2 heter det at ved avgjørelse av om en miljøskadelig virksomhet skal tillates, skal «forstyrrelser» slik virksomhet kan medføre i en annen avtalestat «likestilles med forstyrrelse i den stat tillatelsen skal gis». Også det nasjonale og EU-rettslige regelverket for konsekvensutredninger likestiller miljøkonsekvenser i inn- og utland.[186] Etter forskrift om konsekvensutredning § 21 annet ledd omfattes

[178] Lagmannsrettens dom avsnitt 3.1 og 3.3.

[179] Lagmannsrettens dom s. 20, Bugge (2019) s. 170.

[180] Innst. S nr. 163 (1991–92) s. 6 jf. s. 2.

[181] Slik også lagmannsrettens dom s. 20.

[182] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

[183] Bugge (2019) s. 170.

[184] Bugge, Norsk lovkommentar til forurensningsloven av 1981 § 2 nr. 6, note 9, Rettsdata (2018).

[185] Lov av 9. april 1976 nr. 21, Miljøvernkonvensjonen av 1974, art. 13. Danmark, og derigjennom Grønland, er del av konvensjonen.

[186] Direktiv 85/337/EØF om vurdering av miljøvirkninger av tiltak og prosjekter, revidert ved direktiv 2011/92/EU, og 2011/42/EF om vurdering av miljøvirkninger av planer og programmer, senest endret ved direktiv 2014/52/EU, begge inntatt i EØS-avtalen. Se nærmere omtale i Bugge (2019) s. 170.

«positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger».[187] Utslipp fra forbrenning av norsk olje og gass er ifølge Bugge en «direkte og langsiktig virkning av at olje og gass produseres».[188] Dersom § 112 skulle begrenses til klimagassutslipp fra norsk territorium, og ikke omfatte klimagassutslipp med opphav herfra, vil bestemmelsen fravike et sentralt miljørettslige prinsipp.

Det kan imidlertid innvendes at operasjonaliseringsmekanismene etter de internasjonale klimaavtalene tar utgangspunkt i hvor klimagassutslippene til atmosfæren skjer. Denne avgrensningen til territorielle utslipp beror på et globalt koordineringshensyn; for å unngå dobbelttelling av utslipp og utslippskutt, og å sikre «environmental integrity».[189] Det er ikke gitt at et globalt koordineringshensyn gjør seg gjeldende på samme måte for en nasjonal grunnlovsbestemmelse. Man kan også spørre om dobbelttelling av utslipp er like problematisk for «environmental integrity» som dobbelttellling av kutt.[190] Uansett er det ikke slik at de internasjonale utslippsregnskapene konsekvent teller utslipp territorielt. Ved transport, inkludert sjøtransport, fastsettes ansvaret etter hvor drivstoffet selges, og ikke hvor utslippene rent faktisk forbrennes.[191] Annen forurensning av atmosfæren, ozonreduserende stoffer eller fluor, motvirkes for øvrig internasjonalt ved eksportforbud, jf. EØS-forordning 1005/2009 art. 17 og produktforskriften § 6-2.[192] Prinsippet om territorielle utslipp etter klimaavtalene er dermed ingen iboende rettslig begrensning ved klimagassutslipp eller atmosfærisk forurensning som sådan.[193]

Uten at det er avgjørende ved grunnlovstolkningen, kan det også nevnes at dersom § 112 ikke omfatter klimagasser utenlands som norsk myndighetsutøvelse er *nødvendig* årsak til, vil det fravike grunnleggende ansvarskonstruksjoner om medvirkning innen erstatningsretten, strafferetten, og folkeretten.[194]

Ut fra rettskildene fremstår det mest nærliggende at § 112 omfatter klimagasser som stammer fra norsk territorium, selv om forbrenningen skjer utenlands.

[187] Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 § 21 annet ledd.

[188] Bugge (2019) s. 171. En side til dette er det Bugge omtaler som «the tyranny of small decisions», der enkelte handlinger i seg selv er ufarlige, men summen fører til uheldige miljøforringelser, s. 70 ff. For Bugge er løsningen at hver enkelt myndighetshandling må vurderes samlet opp mot en tålegrense.

[189] Parisavtalen art. 4 nr. 13.

[190] Bodansky, Brunnée og Rajamani, *International Climate Change Law* (2017) s. 236.

[191] UNFCCC art. 4 og 12, jf. beslutning 24/CP.19; Parisavtalen art. 13, jf. beslutning 18/CMA.1 avsnitt 20–21.

[192] Forskrift 1. juni 2004 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) §§ 6-2 og 6a-2 om hhv. ozon og fluorprodukter.

[193] Lagmannsrettens dom pkt. 2.4.

[194] Se f.eks. 1992 s. 64, produktansvarsloven § 2-4 (1), Rt. 1989 s. 1004, Articles on State Responsibility (ARS). Se nærmere om folkerettslig sedvane i pkt. 5.6.3 i rapportens kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

4.5.2 Kun virkninger i Norge, eller også virkninger utenfor Norge?

Et beslektet spørsmål er om § 112 kun gjelder klimaendringer innenfor norsk jurisdiksjon, eller om myndighetene også plikter å hensynta virkninger av norske klimagassutslipp utenlands. Vi presiserer at dette ikke er et spørsmål om personer utenfor Norge kan påberope § 112 på grunn av klimaendringer utenfor Norge, og heller ikke om Norge er forpliktet til å foreta tilpasninger for å begrense skader av klimaendringer utenfor riket. Spørsmålet i denne sammenheng er utelukkende om grenseoverskridende virkninger av klimagassutslipp med opphav i Norge er relevant ved vurderingen av om norsk myndighetsutøvelse krenker § 112.

Utgangspunktet er at Grunnloven gjelder innenfor norsk jurisdiksjon. Det er likevel ikke slik at jurisdiksjonsbegrensningen i andre sammenhenger utelukker å se hen til virkninger utenfor riket. Ser man til Grunnloven § 93 annet ledd, vil bestemmelsen, ut fra sitt motstykke i EMK artikkel 3, antakelig innebære et vern mot risiko for virkninger som kan inntreffe ekstraterritorielt.

Ordlyden i § 112 gir som nevnt anvisning på en «allsidig» betraktning. Det taler mot å legge ensidig vekt på virkninger i Norge.

Det grunnleggende miljørettslige prinsippet om «*no harm*», som er folkerettslig sedvane, innebærer at stater skal forebygge grenseoverskridende miljøskade. Lagmannsretten la i klimasøksmålet til grunn at «*no harm*»-prinsippet ikke følger av § 112, fordi det ikke er eksplisitt nevnt av komiteen i forarbeidene til § 110 b. Denne tolkningen er neppe riktig. For det første nevner komiteen «aktsomhetsplikt» som et grunnlovsfestet prinsipp.[195] Aktsomhetsplikten er den sentrale forpliktelsen etter «*no harm*»-prinsippet – statene skal forebygge grenseoverskridende miljøskade med «due diligence».[196] For det andre viser komiteen initielt til at «en grunnlovsbestemmelse om miljø bør preges av [ ] de miljørettslige prinsipper som finnes på området».[197] Det er ikke tvilsomt at «no harm» var og er et av de sentrale prinsippene som finnes på miljøområdet. For det tredje viste forarbeidene til Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, hvis rapport munnet ut i Rioerklæringen og artikkel 14 om «no harm».[198] Hertil kommer at prinsippet om likestillelse av miljøskade på tvers av grenser er kodifisert i norsk og internasjonal miljørett. Det gir uttrykkelig støtte for at virkninger på tvers av landegrenser er relevant ved vurderingen.

Relevante rettskilder tilsier på denne bakgrunn at grenseoverskridende virkninger

[195] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

[196] Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (*Argentina v. Uruguay*) (Judgment) (2010), ICR Rep (20. April 2010) International Law Commissions Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, i vid utstrekning ansett som folkerettslig sedvanerett, jf. Bugge (2019) s. 88, Voigt, «State Responsibility for Climate Change Damages», *Nordic Journal of International Law* 77 (2008) s. 1–22 på s. 17.

[197] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

[198] Bugge (2019) s. 90–91.

med opphav i myndighetshandlinger i Norge inngår i vurderinger etter § 112.

4.6 Når vil bestemmelsen anses krenket?

4.6.1 Innledning

Rettigheten etter § 112 første ledd er, som andre rettigheter i Grunnloven kapittel E, absolutt formulert. Men grunnlovsvernet kan ikke være absolutt, sml. HR-2015-206-A (avsnitt 60). Rettigheten må derfor operasjonaliseres gjennom et vurderingsmønster, for å avgjøre når rettigheten er krenket. Ettersom Grunnloven ikke inneholder noen generell begrensningshjemmel,[199] og § 112 ikke er skrevet etter mønster av folkerettslige bestemmelser som inneholder kriterier for når inngrep i rettigheten likevel er lovlig,[200] er det et åpent spørsmål når begrensninger i rettigheten etter § 112 første ledd kan være tillatt.

4.6.2 Vurderingsmønsteret etter § 112 første ledd

I litteraturen er det lansert flere alternativer til begrensningsstruktur, herunder etter mønster av sivile og politiske rettigheter (EMK, SP), en rettslig standard[201] eller ØSK artikkel 4.[202] De to vurderingsmønstrene NIM anser mest nærliggende, er strukturen etter SP/EMK, eller en rettslig standard.

Når vi anser strukturen etter ØSK artikkel 4 som minst nærliggende, er det fordi den stiller som inngrepsvilkår at inngrepet er ment å fremme «general welfare», basert på en underliggende tanke om gradvis *forbedring* av økonomiske, sosiale og kulturelle vilkår.[203] Miljø- og klimarettigheter handler derimot om å unngå en fremtidig *forverring*, slik at vilkårene for menneskelig eksistens ikke undermineres.[204] Det kan imidlertid argumenteres for at § 112 bør rubriseres med ØSK-rettighetene, fordi de har et mer kollektivt preg og fordi Stortinget voterte over § 112 i samme bolk som ØSK-rettighetene.[205] Rubriseringen som sådan er imidlertid lite relevant. Det fremgår av forarbeidene til § 112 at Lønning-utvalget, med Stortingets tilslutning, ønsket å *skjerpe* grunnlovsvernet av retten til et sunt miljø.[206] Lønning-utvalgte viste videre til praksis fra EMD om beskyttelse mot miljøskade etter de sivile og politiske rettighetene i EMK. Det ville være lite forenelig med disse uttalesene i forarbeidene om begrensningsadgangen

[199] Utvalget foreslo å grunnlovsfeste en generell begrensningshjemmel i § 115 for å «tydeliggjøre at de fleste rettigheter i noen utstrekning vil kunne være gjenstand for begrensninger dersom de støter an mot andres menneskerettigheter eller mot viktige samfunnsinteresser», jf. Dok. 16 (2011–2012) s. 72. I Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 60) og senere rettspraksis er det innfortolket begrensningsadgang etter grunnlovsrettigheter som har sitt motstykke i EMK.

[200] Sml. HR-2015-206-A (avsnitt 60).

[201] Thengs (2017) s. 57.

[202] Se i denne retning Fauchald (2007) s. 39–40.

[203] ØSK art. 2 litra 1.

[204] Stephen Humphreys (red.), *Human rights and climate change* (2010) s. 6 har treffende formulert det slik at klimaendringene vil føre til en «progressive deterioration» i stedet for en «progressive realisation» av ØSK-rettighetene.

[205] Dok. 12:31 (2011–2012) og Innst. 187 S (2013–2014).

[206] Dok. 16 (2011–2012) s. 245, se også Innst. nr. 163 (1991–1992) s. 2 og Dok. nr. 12 (1987–1988) s. 34.

etter § 112 skulle modelleres etter ØSK-rettighetene.

Metodisk synes det kanskje mest nærliggende å modellere begrensningsadgangen i § 112 første ledd etter EMK og SP. Disse rettighetene oppstiller to ulike vurderingskriterier for de negative og positive forpliktelsene. For den negative rettighetssiden vil det etter de relative rettighetsbestemmelsene i EMK skje en vurdering i to trinn: først om det foreligger et inngrep og, hvis så er tilfelle, om inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig. Også for de positive rettighetene er en totrinnsvurdering vanlig: først av om myndighetene hadde eller burde hatt kjennskap til en kvalifisert risiko for et menneskerettsbrudd og deretter om de har iverksatt rimelige tiltak for å avverge denne risikoen. Et slikt vurderingsmønster er veletablert og godt kjent for norske rettsanvendere. Det er også i samsvar med hvordan Høyesterett fortolker rettigheter i Grunnloven som har sitt motstykke i EMK.[207] Forutsetningsvis var det også i denne retning § 112 ville blitt vurdert, om utvalgets forslag til generell begrensningshjemmel i menneskerettighetskapitlet var blitt vedtatt.[208] På den annen side kan det innvendes at § 112, til forskjell fra andre rettigheter nedfelt i 2014-reformen, videreførte en særnorsk bestemmelse uten motstykke i EMK eller SP. Det kan tale mot et slik vurderingstema.

En annen foreslått tilnærming er å vurdere § 112 som en rettslig standard.[209] En rettslig standard er tradisjonelt forstått som et «direktiv» som «henviser til en målestokk».[210] Et kjennetegn ved denne typen normer er at de åpner for at vurderingen vil kunne variere over tid og med skiftende samfunnsforhold.[211] I forfatningsretten er standardteorien primært anvendt ved fortolkningen av § 97 sitt forbud om tilbakevirkende lovgivning utenfor strafferettens område, det vil typisk si saker om inngrep i økonomiske rettsposisjoner. Det er ingen henvisninger i forarbeidene til at § 112 skal tolkes som en rettslig standard. Forarbeidene refererer imidlertid til en lang rekke miljørettslige prinsipper som en viktig del av Grunnloven. Disse vil kunne inngå i en standardnorm. En slik struktur vil også være egnet til å ivareta den underliggende spenningen i § 112, nemlig balanseringen av hensynet til rettighetsvern og flertallsstyre.[212] På samme måte som begrensningsadgangen etter EMK/SP, er rettslige standarder en veletablert og godt kjent struktur i norsk rett.

Et valg mellom disse to begrensningsadgangene behøver likevel ikke være avgjørende. Mens en rettslig standard er forstått som et direktiv som henviser til en målesokk, vil begrensningsadgangen etter EMK også bero på en avveining av berørtes rettigheter opp mot andres rettigheter eller tungt-

[207] jf. Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 60).
[208] Dok. 16 (2011–2012) s. 72.
[209] Tilnærmingen ble lansert av Thengs (2017), s. 28–67.
[210] Knoph, *Rettslige standarder. Særlig Grunnlovens §* 97 (1939) s. 1.
[211] Rt. 1996 s.1415 på s. 1426; Rt. 2013 s. 1345 (avsnitt 101).
[212] Thengs (2017) s. 57.

veiende samfunnshensyn. En beskyttelsesnorm basert på tålegrenser kan muligens sammenfatte denne essensen. Gjeldende miljørettslige prinsipper, som etter grunnlovsforarbeidene skulle prege normen, kan inngå i vurderingen.

4.6.3 Formulering av en beskyttelsesnorm etter § 112 første ledd

(i) Beskyttelsesnorm på miljøområdet generelt

Utgangspunktet for en beskyttelsesnorm vil være ordlyden i § 112 første ledd om rett til et «miljø som sikrer helsen» og en «natur der produksjonsevne og mangfold bevares», en rett som skal varetas «også for etterslekten». De opprinnelige forarbeidene taler om en «viss miljøkvalitet» som en grunnleggende menneskerettighet.[213] Det trekker i retning av en nedre tålegrense, som skal sikre en tilfredsstillende miljøkvalitet også i fremtiden. Hvor slike tålegrenser går vil nødvendigvis måtte forankres naturvitenskapelig.[214]

I de opprinnelige forarbeidene het det at § 110 b «bør preges av den lovgivning og de miljørettslige prinsipper som finnes på området», blant annet for å få det «nødvendige presisjonsnivå».[215] Miljørettslig lovgivning kan dermed gi veiledning. Forurensningslovens formål er å «oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende».[216] Naturmangfoldlovens forvaltningsmål er at «mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype», samt at «artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander».[217] Svalbardmiljølovens formål er å «opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard».[218] Sentrale kodifiserte nasjonale og internasjonale prinsipper om aktsomhet, føre var, likestilling av virkninger over grenser og samlet belastning vil også prege grunnlovsnormen.[219]

Ettersom tålegrenser kan være ulike ut ifra hva slags type miljøforringelse det er tale om, vil en generell beskyttelsesnorm antakelig måtte presiseres som understandarder eller retningsgivende faktorer og momenter, med en eventuell nærmere angivelse av den relative vekten av disse.[220] Vi vil i neste avsnitt drøfte en nærmere beskyttelsesnorm på klimaområdet.

[213] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 5.

[214] Thengs (2017) s. 58–59.

[215] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6. Se også Fauchald, «Klimarettssaken og «amerikanisering» av norske domstoler», *Lov og rett* (2018) nr. 3 s. 158–169 på s. 165–166.

[216] Forurensningsloven av 1981 § 2 nr. 1 siste punktum.

[217] Naturmangfoldloven av 2009 §§ 4 og 5.

[218] Svalbardmiljøloven av 2001 § 1.

[219] Naturmangfoldloven §§ 4 til 14 og svalbardmiljøloven §§ 5 til 10.

[220] Se Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2.utg. (2004) s. 391. Se videre Thengs (2017) pkt. 4.2.3.

(ii) Beskyttelsesnorm på klimaområdet spesielt

Nærmere veiledning for fastleggelsen av en nedre tålegrense for klimagassutslipp vil måtte finnes i lovgivning – i den utstrekning slik lovgivning er gitt, i miljørettslige prinsipper og naturvitenskapelige premisser.[221] Lovgivning om klima er gitt i klimaloven. At klimaloven ikke selv gir rettigheter, er neppe til hinder for at loven kan presisere tolkningen av en grunnlovsbestemmelse som gjør det.[222] Klimaloven § 4 første ledd definerer «skadelige virkninger» av global oppvarming «som beskrevet i Parisavtalen 12. desember 2015 artikkel 2 nr. 1 bokstav a».[223] Bestemmelsen tilsikter å holde

> «the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change.»

Parisavtalen operasjonaliserer implementeringen av FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UNFCCC). Slike internasjonale avtaler vil kunne «bidra til avklaring av hva som er akseptabel tålegrense» etter § 112 første ledd.[224] UNFCCC artikkel 1 nr. 1 definerer uheldige virkninger («adverse effects») av klimaendringer som

> «changes in the physical environment or biota resulting from climate change which have significant deleterious effects on the composition, resilience or productivity systems or on human health and welfare.»[225]

Formuleringene om naturens produksjonsevne og menneskers helse minner om § 112 første ledd. I stortingsforhandlingene ble § 110 b fremhevet som et bidrag inn i forhandlingene om UNFCCC.[226] Etter UNFCCC artikkel 2 er målet å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som forhindrer «dangerous anthropogenic interference with the climate system», altså farlige menneskeskapte endringer av klimasystemet.

Tålegrensen på 1,5 grader er naturvitenskapelig fundert. Klimavitenskapen og det internasjonale klimasamarbeidet har over mange år etablert hvilket nivå av klimagasser i atmosfæren som vil anses som farlig for

[221] I klimaloven av 2017 § 4 første ledd, jf. § 5 første ledd a, omtalt som «beste vitenskapelige grunnlag».

[222] Innst. 329 L (2016–2017). Se pkt. 2.2.

[223] Se også naturmangfoldloven § 13 og klimaforlikene på Stortinget fra 2008 og 2012, hhv. Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og Innst. 390 S (2011–2012).

[224] Se Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6 annet egentlige avsnitt, med henvisning til Stortingets tidligere forutsetninger, gjengitt på s. 3, der det fremgår at komiteen mente en grunnlovsfesting «burde ta utgangspunkt både i nasjonal lovgivning og internasjonale forpliktelser». Se også lagmannsrettens dom s. 22.

[225] UNFCCC art. 1 første ledd.

[226] Stortingets forhandlinger 1992 nr. 253 s. 3737. Grunnloven § 110 b ble vedtatt 14 dager før Rio-konferansen som fremforhandlet UNFCCC.

mennesker og natur.[227] Det var lenge ansett for å inntreffe ved en gjennomsnittlig global oppvarming på 2 grader sammenlignet med førindustriell tid. Vitenskapelig konsensus har imidlertid beveget seg, slik at nivået for hva som er farlig anses allerede å være nådd ved en oppvarming på 1,5-grader.[228] Føre var-prinsippet tilsier at grunnlovsnormen tar 1,5-gradersmålet som utgangspunkt. Under enhver omstendighet kan tålegrensen ikke overstige «well below» 2-gradersmålet.

På *årsaksnivå* kan det innvendes mot en tålegrense på 1,5 grader, at en oppvarming til eller over disse verdier forårsakes av klimagassutslipp fra alle verdens land, og ikke bare fra Norge. Lagmannsretten skriver for eksempel at norske utslipp inklusive eksportere utslipp «utgjør en liten andel, ca. 1 %, av samlede årlige globale utslipp», og at betydningen av potensielle utslipp fra utvinning og forbrenning ved de omtvistede tillatelser er «marginal når disse ses opp mot samlede globale utslipp».[229] Selv om det skulle være riktig, kan lagmannsrettens isolering av enkeltbidrag prinsipielt sett ikke opprettholdes. Det vil føre til at alle aktører kan peke på hverandre uten selv å ha noen forpliktelser. I miljøretten er slike allmenningstragedier løst gjennom prinsippet om samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 10, som er ett av de «miljørettslige prinsipper som finnes på området», og som ifølge grunnlovsforarbeidene vil prege bestemmelsen.[230] Ordlyden i § 112 første ledd kan også sies å gi uttrykk for dette når det der står at naturens ressurser skal disponeres ut fra en «langsiktig og allsidig betraktning».
I henhold til prinsippet om samlet belastning kan man ikke isolere enkeltbidrag til miljøforringelse, men må se dem i sammenheng med samlet historisk og fremtidig belastning.[231]

Etter folkeretten har stater delansvar ved samvirkende årsaker, jf. de kodifiserte sedvanerettsreglene om statsansvar (ASR) artikkel 47. I den spesialiserte folkeretten om klima er det uttrykt ved «common but differentiated responsibilities», hvoretter Norge som ressurssterkt land aksler et særlig ansvar.[232] At det ikke kan frita fra delansvar at et lands klimagassutslipp er lite holdt opp mot globale utslipp, eller at andre land kan bli gratispassasjerer, er også

[227] IPCCs rapporter har dannet et viktig vitenskapelig grunnlag for flere internasjonale politiske initiativ. Det første dannet kunnskapsgrunnlaget for klimakonvensjonen i 1992, den andre var sentral for forhandlingen av Kyotoprotokollen i 1997. Den femte kom i 2014, året før Parisavtalen ble vedtatt, og konkluderte med at gjennomsnittstemperaturen i 2100 vil stige med 3,7 til 4,8 grader sammenlignet med førindustriell tid uten politisk kursendring.

[228] IPCCs spesialrapport fra 2018 viser betydningen av en tålegrense på 1,5-grader, sammenholdt med 2 grader.

[229] Lagmannsrettens dom s. 28 første avsnitt.

[230] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6, venstre spalte, første egentlige avsnitt, jf. s. 1, høyre spalte, nest siste avsnitt.

[231] NOU 2004: 28 pkt. 11.11.3 s. 194.

[232] UNFCCC art. 3 nr. 1 og art. 4 nr. 1 og Parisavtalen art. 2 nr. 2.

lagt til grunn i europeisk rettspraksis.[233] I norsk rettspraksis om Bernkonvensjonen, er det på samme måte lagt til grunn at Norge ikke kan belage seg på at andre land vil overoppfylle sine forpliktelser om levedyktige bestander der de krysser landegrenser, men har en selvstendig plikt til å oppfylle konvensjonens mål innenfor eget land.[234] At klimagassutslipp med opphav fra Norge *isolert sett* ikke vil uttømme hele karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader, er derfor ikke et avgjørende argument mot at dette målet utgjør en nedre tålegrense etter § 112.

På *virkningsnivå* kan det likevel innvendes at en tålegrense på 1,5 grader er knyttet til hva som er farlig for verden generelt.[235] Lagmannsretten synes for eksempel å mene at vurderingen etter § 112 bør ta utgangspunkt i hvilke klimagasskonsentrasjoner som vil være farlig for Norge,[236] og legger for sin del til grunn en global oppvarming på 4,3 grader celsius.[237] Et slikt synspunkt går imidlertid på akkord med det miljørettslige prinsippet om ikke-diskriminering av virkninger på tvers av landegrenser, jf. forurensningsloven § 2 nr. 6 og folkerettslige forpliktelser.[238] Synspunktet er vanskelig å forene med henvisningen i forarbeidene til § 110 b om «solidaritet på tvers av grenser» som et miljørettslig prinsipp.[239] Og det står i et spenningsforhold til folkerettslig sedvane om at ingen stater må utnytte sine naturressurser, herunder olje og gass, på en måte som skader andre land.[240]

Endelig er det faktiske premisset om at en økning på 1,5 grader ikke vil ha skadelige virkninger innenfor *norsk* jurisdiksjon, neppe riktig. Som et første punkt er det verdt å minne om at norsk jurisdiksjon omfatter områder som allerede opplever brå klimatiske omveltninger, herunder Svalbard og bilandene i Antarktis; Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Mauds Land.[241] På Svalbard er temperaturøkningen vinterstid hittil på 10 grader, og rundt 250 boliger må rives på grunn av klimaendringer.[242] Det er antatt å passe inn i de forventede utviklingstrekkene

[233] Nederlands høyesterett i *Urgenda v.* Nederland, saksnummer ECLI:NL:HR:2019:2007, avsnitt 7.5.1 med videre henvisning til 7.3.2, Irlands høyesterett i *Friends of the Irish Environment v. Irland* (2020) saksnummer 2017 No. 793 JR, Britisk ankedomstol i *Heathrow*-saken, *Plan B mot transportdepartementet* (2019), saksnummer [2019] EWHC 1070.

[234] Borgarting lagmannsretts kjennelse 22. mars 2006 (RG-2006-1197 / LB-2006-23415), 34. avsnitt.

[235] Lagmannsrettens dom pkt. 3.1 og 3.3.

[236] Lagmannsrettens dom s. 21–22 og s. 29 annet avsnitt.

[237] Lagmannsrettens dom s. 22.

[238] Se ovenfor.

[239] Innst. S nr. 163 (1991–92) s. 5.

[240] Se nærmere omtale i Bugge (2019) pkt. 3.2.3 s. 92–93.

[241] Lov av 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Mauds Land m.m.

[242] Norsk klimaservicesenter (NCCS), rapport no. 2/2016, s. 5, 7, tilgjengelig her: https://cms.met.no/site/2/klimaservicesenteret/rapporter-og-publikasjoner/_attachment/9559?_ts=1559b5c5534, Teknisk ukeblad, 17. september 2018, tilgjengelig her: https://www.tu.no/artikler/folk-ma-trolig-flytte-fra-rundt-250-boliger-pa-grunn-av-klimaendringer-pa-svalbard/446242.

at liv allerede er gått tapt på Svalbard som følge av at hus er tatt av ras.[243] I bilandene i Antarktis er klimaendringene betydelige, og konsekvensene for sårbare økosystemer er store.[244] Men også på norsk fastland vil en temperaturøkning på 1,5 grader medføre alvorlig risiko for produksjonsevnen til natur, biologisk mangfold, og menneskers helse, slik disse interessene er spesifisert og beskyttet i miljørettslig lovgivning.[245]

Selv om sørlige deler av Norge først vil oppleve dramatiske endringer ved høyere gjennomsnittstemperaturer, er områder som Finnmark og nevnte Svalbard allerede utsatt.[246] En temperaturøkning over 1,5 grader globalt vil videre få forsynings-, migrasjons- og sikkerhetsmessige følger for Norge.[247] I mange tilfeller er 2 graders oppvarming også nok til å utløse risiko for irreversible konsekvenser som vippepunkter i klimasystemet, blant annet endringer i den nordatlantiske strømmen, der vitenskapen ikke kan forutsi konsekvensene for Norge.[248] Det antas allerede at tippepunktet for Grønlandsisen er nådd, hvis ismasser tilsvarer syv meter høyere havnivå.[249] Det er videre antatt at tippepunktet for isen i Amundsen-sjøen i Vest-Antarktis kan være nådd.[250] En nyere studie konkluderer at selv om oppvarmingen begrenses til godt under 2 grader, vil issmelting fra Antarktis alene likevel forårsake 2,5 meter høyere hav, som kommer i tillegg til havstigning fra Grønlandsisen.[251] Dersom oppvarmingen overstiger 2 grader, kan det medføre langsiktig og potensielt irreversibel havstigning fra Antarktis på opptil flere titalls meter.[252] Samlet tilsvarer ismassene her 58 meter høyere hav.[253] Føre var-prinsippet og aktsomhetsplikten tilsier at en tålegrense etter § 112 ikke spekulerer i usikkerhet om denne typen risiko.

Flere europeiske dommer på klimaområdet viser hvordan en tålegrense på 1,5 til godt under 2 grader kan praktiseres. Slike komparative kilder har selvsagt ingen direkte betydning ved grunnlovstolkning, men kan tjene til inspirasjon.[254] Ingen av domstolene overprøvde den politiske skjønnsutøvelsen i detalj, men vurderte om myndighetene hadde oversett eller lojalt forholdt seg til

[243] Ibid s. 11.

[244] Norsk polarinstitutt, «Klimaendringer i Antarktisk» og «Klimaendringer og effekter på polare økosystemer», tilgjengelig her: https://www.npolar.no/tema/klimaendringer-antarktis/#toggle-id-3, og her: https://www.npolar.no/tema/klimaendringer-effekter-polare-okosystemer/.

[245] Se nærmere rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[246] Se framskrivninger av klimarisiko på fylkesnivå, tilgjengelig her: https://klimaservicesenter.no/faces/desktop/article.xhtml?uri=klimaservicesenteret%2Fklimaprofiler.

[247] Se Klimaforlikene fra 2008 og 2012, Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og Innst. 390 S (2011–2012).

[248] Se nærmere rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[249] COM(2020) 562 final, 17. september 2020, IPCC 5th Assessment Report, Summary for policy makers, s. 16.

[250] COM(2020) 562 final, 17. September 2020. Også omtalt i *Friends of the Irish Environment*, avsnitt 3.7.

[251] Julius Garbe m.fl., «The hysteresis of the Antarctic ice Sheet», *Nature*, vol. 585 (2020), s. 538 flg.

[252] Ibid, s. 543.

[253] Ibid, s. 538.

[254] Smith (2017) s. 97.

1,5-gradersmålet, og i hvert fall godt under 2 grader.[255]

- I *Familiy Farmers* kom en tysk domstol til at staten ikke vil ha oppfylt sin sikringsplikt overfor fremtidige generasjoner etter den tyske grunnloven artikkel 20a dersom miljø- og klimapolitikken er «helt uegnet eller totalt utilstrekkelig» for å nå målet etter Parisavtalen.[256]

- I *Urgenda* kom nederlandsk høyesterett til at myndighetene ikke kunne etablere mål for sin klimapolitikk som ikke vil kunne ivareta godt under 2-gradersmålet, langt mindre 1,5-gradersmålet. Selv om nederlandske utslipp i seg selv var marginale, innebar myndighetsutøvelsen at den vitenskapelige kunnskapen om nødvendigheten av å begrense oppvarmingen til 1,5 til godt under 2 grader ikke ble tatt på alvor og at myndighetene ikke innrettet seg etter at målene rent faktisk skulle realiseres.[257]

Mens avgjørelsene fra Tyskland og Nederland innfortolker tålegrensen i åpent formulerte normer, viser senere avgjørelser fra Irland og Storbritannia at 1,5 til godt under 2-gradersmålet også kan håndheves overfor enkeltland ved tolkning av lovgivning som referer den globale målsetningen.

- I *Friends of the Irish Environment* anså irsk høyesterett myndighetenes klimaplan for å være for uspesifisert til å oppnå lovfestede klimamål. Domstolen gikk ikke inn på valg av politiske virkemidler eller overprøvde utslippsberegninger i planen. Men den anså det klart at en plan som ikke gir konkrete føringer for hvordan 1,5 til «well below» 2 grader rent faktisk skal nås, ikke er forenlig med en rett for den enkelte til å vurdere om myndighetenes plan for å unngå en skadelig konsentrasjon av klimagasser er realistisk.[258]

- I *Heathrow*-saken fra Storbritannia kom en ankedomstol til at dersom myndighetene skal tillate nye klimagassutslipp av en betydelig størrelse må de først foreta en vurdering av hvordan et slikt utslipp er forenelig med deres egen

[255] 1,5-gradersmålet inngikk i beskyttelsesstandarden etter den tyske grunnloven art. 20 a i *Family farmers mot Tyskland*, EMK art. 2 og 8 i *Urgenda*, som en del av domstolens lovlighetskontroll med forvaltningen i *Friends of the Irish Environment* og som en del av konsekvensutredninger i britisk plan- og bygningslovgivning i *Heathrow*.

[256] *Family Farmers mot Tyskland*, s. 23: «Der mit einer solchen Schutzpflicht verbundene grundrechtliche Anspruch ist im Blick auf diese Gestaltungsfreiheit nur darauf gerichtet, dass die öffentliche Gewalt Vorkehrungen zum Schutze des Grundrechts trifft, die nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind (BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1987 – 2 BvR 624/83 –, BVerfGE 77, 170-240, juris Rn. 101).»

[257] *Urgenda* pkt. 8.3.4: «This case involves an exceptional situation. After all, there is the threat of dangerous climate change and it is clear that measures are urgently needed, as the District Court and Court of Appeal have established and the State acknowledges as well. The State is obliged to do 'its part' in this context..»

[258] *Friends of the Irish Environment,* avsnitt 9.2.

politikk for å nå 1,5 til godt under 2-gradersmålet i Parisavtalen.[259]

På denne bakgrunn, ut fra bestemmelsens ordlyd som presisert i klimaloven § 4, jf. Parisavtalen artikkel 2 nr. 1 a, føre var-prinsippet og naturvitenskapelige premisser, er det mest nærliggende at beskyttelsesnormen etter § 112 er lojalt å avverge en temperaturøkning som overstiger 1,5 grader, og i hvert fall godt under 2 grader.[260]

4.6.4 Den negative avståelsesplikten

For å *respektere* retten til et sunt miljø, er det nærliggende å anta at norske myndigheter vil måtte avstå fra myndighetshandlinger som forårsaker utslipp i en størrelsesorden som er uforenelig med Norges delansvar for å nå denne tålegrensen. Det må antakelig legges inn en terskel, da avståelsesplikten ikke kan gjelde ethvert påregnelig klimagassutslipp. Terskelen vil trolig endres dess nærmere konsentrasjonen av klimagasser nærmer seg kritisk tålegrense i atmosfæren, som for CO_2 er angitt til 430 ppm. Prinsippet om samlet belastning vil ha «særlig betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv en liten økning i belastning vil ha stor effekt på økosystemet.»[261] For å realisere retten etter § 112 første ledd, er det nærliggende å anta at § 112 annet ledd innebærer en plikt til å utrede og informere om hvordan tillatelser til større punktutslipp forholder seg til gjenværende karbonbudsjett og en lojal etterlevelse av påkrevd reduksjonsrate for å avverge oppvarming over tålegrensen. Som konkludert over vil vurderingene måtte inkludere klimagassutslipp som norsk myndighetsutøvelse er nødvendig årsak til, selv om forbrenningen skjer etter eksport.[262]

4.6.5 Den positive sikringsplikten

For å *sikre* retten til et sunt miljø, må staten iverksette tiltak som gjennomfører forpliktelsen til å redusere klimagassutslipp i et omfang og tempo som er nødvendig for å avverge oppvarming over 1,5 grader, og i hvert fall godt under 2 grader.[263] Dette vil langt på vei måtte bero på naturvitenskapelige vurderinger. I medhold av klimaloven §§ 4 og 5 om «beste vitenskapelige grunnlag» må det antakelig kreves gode grunner for at myndighetene skal legge seg på en annen minimumslinje enn vitenskapelig oppdaterte, internasjonale reduksjons-

[259] *Heathrow*, avsnitt 283–284: «The Paris Agreement ought to have been taken into account by the Secretary of State in the preparation of the ANPS, but was not. What this means, in effect, is that the Government when it published the ANPS had not taken into account its own firm policy commitments on climate change under the Paris Agreement. That, in our view, is legally fatal to the ANPS in its present form.»

[260] Dupuy og Viñulales, *International Environmental Law* (2. utg.,2018), s. 399, argumenterer i denne retning for at klimasystemet må være i «økologisk balanse» eller «adekvat».

[261] Aulie, Norsk lovkommentar til naturmangfoldloven, § 10, Rettsdata (2017), note 46. Se også Backer, *Naturmangfoldloven. Kommentarutgave* (2010) s. 101–102.

[262] Se pkt. 4.5.1.

[263] Klimaloven § 4.

baner.[264] I medhold av føre var-prinsippet og aktsomhetsplikten, kan det neppe bygges på vage antakelser om fremtidig teknologiutvikling og skalering som er usikre, eller antakelser om internasjonale karbonlekkasjer som er avledet og usikre.[265] I den utstrekning usikkerhet bakes inn i vurderingene, må usikkerheten være i favør av miljøet.[266]

Den positive sikringsforpliktelsen er som nevnt tydeliggjort i § 112 tredje ledd. Her heter det at «[s]tatens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger». Det er forutsatt i forarbeidene at staten vil ha frihet til å skjønne over hvilke tiltak som prioriteres.[267] Handlingsfriheten forutsetter imidlertid at det er tale om tiltak innenfor bestemmelsens ordlyd. Ordlyden taler for at statens myndigheter har rådighet over om iverksatte tiltak faktisk «gjennomfører» forpliktelsene. Ut fra ordlyden kan det spørres om staten kan basere seg på internasjonale kvotekjøp som forutsetter at andre land kontrollerer at reelle utslippsreduksjoner finner sted, i stedet for å gjennomføre utslippsreduksjoner innenfor egen jurisdiksjon.[268] Foreliggende usikkerhet om den reelle effekten av kvotekjøp opp mot faktiske utslippskutt står i et mulig spenningsforhold til føre var-prinsippet og aktsomhetsplikten.[269] Disse prinsipper kan tilsi at en lojal etterlevelse av sikringsplikten innebærer at iverksatte tiltak gjennomføres innenfor statens rådighet. Også forarbeidenes krav til at tiltakene må være «adekvate og nødvendige», kan tilsi at effekten av aktuelle tiltak må være etterprøvbar.[270]

4.6.6 Forutsatt at avståelsesplikten og sikringsplikten skal ses i sammenheng

Ut ifra rettskildene, og især Grunnloven § 92, er avståelsesplikten og sikringsplikten etter § 112 selvstendige størrelser.[271] Underinstansene har imidlertid lagt til grunn en nettovurdering, der negative inngrep kan oppveies av positive tiltak på andre områder. Dersom en slik nettovurdering mot formodning er riktig, må tiltakene i tilfellet være «adekvate og nødvendige» for å avhjelpe det konkrete bruddet på retten til et sunt miljø.[272] For tillatelser som åpner for

[264] Nederlandsk høyesterett fastslo at staten må kunne påvise en grunn for hvorfor Nederlands skal følge en lavere bane for utslippsreduksjon enn den globale, *Urgenda v. Nederland* (2019), avsnitt 7.5.1. I *Heathrow*-saken fra Storbritannia var en underliggende betraktning i ankedomstolen at staten må gjøre vurderinger av om det er rom for store nye utslippspunkt i det gjenværende klimabudsjettet, *Plan B mot transportdepartementet* (2019).

[265] Se i denne retning *Friends of the Irish Environment v. Irland* (2020), avsnitt 6.46, jf. 6.43 og 6.44. IPCC 5th Assessment Report, Summary for policy makers, s. 24, advarer mot å utsette nødvendige utslippsreduksjoner i tillit til teknologi som enda ikke finnes.

[266] Naturmangfoldloven§ 9 annet ledd, UNFCCC art. 3 nr. 3, Rioerklæringen art. 14.

[267] Dok. 16 (2011–2012) s. 245 og Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.

[268] En slik modell ligger til grunn for den grønne utviklingsmekanismen (CDM) i Kyotoprotokollen og de ulike utslippssamarbeidene man forhandler om under art. 6 i Parisavtalen. Forhandling om regler for slike utslippssamarbeid har vist seg vanskelig og mekanismene er ikke operative.

[269] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 4 andre spalte, jf. NOU 2004: 28 s. 249 flg.

[270] Dok. 16 (2011–2012) s. 245 andre spalte.

[271] Se pkt. 4.4.2.

[272] Dok. 16 (2011–2012) s. 245 andre spalte og Innst. 187 S (2013–2014) s. 5.

betydelige klimagassutslipp, vil det antakelig innebære at staten kan vise til iverksettelse av konkrete utslippsreduserende tiltak som er direkte knyttet til totaliteten av de utslipp som muliggjøres av den konkrete tillatelsen, herunder fra eksportert norsk petroleum, og som i tilstrekkelig grad oppveier disse utslippene. Det er neppe nok å peke på den blotte eksistensen av klimapolitikk og Norges «pådriverrolle» internasjonalt, eller reduksjoner som ikke står i sammenheng med utslippene.[273] Allerede planlagte utslippsreduksjoner kan trolig heller ikke utligne enhver ny igangsettelse av et stort punktutslipp, idet det kan innebære at den samme utslippsreduksjonen trekkes fra flere ganger.[274]

Vi tilføyer at det neppe vil være riktig å å vurdere enkeltstående punktutslipp isolert, holdt opp mot samlede reduksjonstiltak. Skal det være relevant å trekke fra samlede reduksjonstiltak, må man i tilfelle også se hen til de samlede klimagassutslipp som har opphav i Norge. Samlede årlige utslipp fra norsk territorium er rundt 50 millioner tonn CO_2-ekvivalenter, og samlede årlige utslipp fra eksportert norsk olje og gass er rundt 400–500 millioner tonn CO_2-ekvivalenter.[275] Etter prinsippet om samlet belastning må belastningen vurderes sammen med historiske og påregnelige utslipp.[276]

4.7 Klimarettigheter og maktfordeling

4.7.1 Problemstilling

Grunnloven § 112 må, som andre menneskerettighetsbestemmelser, anvendes i lys av forfatningens maktfordelingssystem. Alle statsmaktene er bundet av § 112 og har en selvstendig plikt til å respektere og sikre retten til et sunt miljø, jf. § 92. Domstolene har både rett og plikt til å kontrollere om Stortinget og forvaltningen har overholdt denne forpliktelsen, jf. § 89. Spørsmålet er imidlertid *hvor langt* domstolene skal gå i denne kontrollen, særlig i lys av at saker etter § 112 i mange tilfeller vil involvere skjønnsmessige rettslige, faktiske og politiske vurderinger. Dette er et spørsmål om *prøvingsintensitet*.

4.7.2 Begrepsmessige avklaringer

I noen sammenhenger brukes uttrykket «skjønnsmargin» som synonym til «prøvingsintensitet».[277] Det kan gi opphav til misforståelser. I denne rapporten vil uttrykket «prøvingsintensitet» bli foretrukket, fordi «skjønnsmargin» eller «margin of appreciation» er en doktrine utviklet av EMD om hvor langt EMD skal gå i å overprøve

[273] Se irsk høyesterett i *Friends of the Irish Environment* (2020). Se motsatt lagmannsrettens dom s. 28 annet avsnitt.

[274] Dersom vurderingen er at man trekker fra rundt 1,7 mill. tonn CO_2-ekvivalenter (den norske utslippsreduksjonen fra 2018 til 2019) årlig fra de årlige forventede utslipp som følger av hver lete- og utvinningstillatelse, og domstolen prøver lovligheten av tre slike tillatelser det aktuelle året, virker det jo som man har redusert 5,1 (1,7 x 3) mill. tonn CO_2ekvivalenter, mens man jo i realiteten bare har redusert 1,7 Lagmannsretten ser ut til å legge opp til en slik dobbelttelling, se dommens s.26.

[275] Lagmannsrettens dom s. 28.

[276] Aulie (2017), note 46, Backer (2010) s. 101–102.

[277] Se for eksempel Borgarting lagmannsretts dom s. 28 pkt. 2.3. Se tilsvarende i Indreberg, «Utfordringer for Høyesterett ved grunnlovfesting av flere menneskerettigheter» i Schei, Skoghøy og Øie (red.), *Lov, sannhet, rett – Norges Høyesterett 200 år* (2015) 393–420, på s. 404–406.

nasjonale myndigheters – inkludert nasjonale domstolers – vurderinger.[278] Dette er prinsipielt sett noe annet enn nasjonale domstolers prøving av andre nasjonale myndigheters handlinger opp mot Grunnloven.

4.7.3 Den tradisjonelle lære om prøvingsintensitet

I Rt. 1976 s. 1 (Kløfta) la Høyesterett opp til et gradert grunnlovsvern ved prøving av lovers grunnlovsmessighet, der bestemmelsene ble delt inn i tre kategorier: bestemmelser om personlig frihet eller sikkerhet, bestemmelser som regulerer de andre statsmakters arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse og bestemmelser til vern om økonomiske rettigheter.[279] Grunnlovens gjennomslagskraft skulle være betydelig i den første kategorien, mens domstolene i den andre kategorien i vid utstrekning skulle respektere Stortingets eget syn på grunnlovsmessigheten. I den tredje kategorien skulle Stortingets grunnlovsforståelse spille en betydelig rolle, og domstolene vise varsomhet med å sette sin vurdering over lovgivers.

Læren har vært et viktig referansepunkt, og ble vist til i de tre plenumssakene om grunnlovsprøving som var oppe for Høyesterett i 2010, samt i forarbeidene til Grunnloven § 89 om prøvingsretten fra 2015.[280] Samtidig har ikke tredelingen ut fra våre undersøkelser blitt vist til i høyesterettspraksis etter 2010.[281] I litteraturen er det ulike synspunkter på doktrinens hensiktsmessighet og status i dag.[282] Innvendingene bygger blant annet på at nyere rettspraksis oppstiller så strenge krav til kvalifisert tvil om grunnlovsspørsmålet og høye kvalitetskrav til Stortingets vurdering av grunnlovsmessigheten, at Kløfta-tredelingen ikke lenger er avgjørende for *betydningen av Stortingets*

[278] Vi drøfter skjønnsmarginens betydning i norsk rett nærmere i rapportens kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

[279] Rt. 1976 s. 1 på s. 5–6.

[280] Rt. 2010 s. 143 (avsnitt 138), Rt. 2010 s. 535 (avsnitt 146), Rt. 2010 s. 1445 (avsnitt 89) og Innst. 263 S (2014–2015) s. 11.

[281] NIM utført et grundig søk i Lovdata på de relevante dommene og de forskjellige uttrykksmåtene tredelingen blir benevnt som, i tidsperioden fra 4. desember 2010 (dagen etter Rt. 2010 s. 1445) og til 29. juli 2020. Heller ingen andre forfattere har trukket frem dommer som nevner tredelingen. Kløfta-*dommen* er riktig nok nevnt i Rt. 2013 s. 1464 (avsnitt 52, mindretallet), Rt. 2014 s. 560 (avsnitt 78) og HR-2017-333-A (avsnitt 28 og 36), men da i andre sammenhenger. Eksempler på avgjørelser der Kløfta-tredelingen naturlig *kunne* vært nevnt er Rt. 2011 s. 347, Rt. 2013 s. 1345, HR-2016-304-S, HR-2016-389-A og HR-2018-1906-A.

[282] Se nærmere i bl.a. Tverberg, «Det graderte grunnlovsvernet ved tolking av Grunnloven og prøving av lovers grunnlovsmessighet», i Holmøyvik (red.), *Tolkingar av Grunnlova* (2013) s. 256–303, Indreberg (2015) s. 393–420, Solheim, «Domstolskontroll med lover på det økonomiske området – Lovgivers vurdering av lovens grunnlovsmessighet», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, nr. 1 (2014) s. 1–48 og Schei, «Har Høyesterett en politisk funksjon?», *Lov og Rett* nr. 6 (2011) s. 319–335 med videre henvisninger. Av forfattere som mener tredelingen er forlatt, eller bør forlates, vises det til Holmøyvik, «Prøvingsrett og tilbakeverknadsforbod. Borthen-dommen i Rt. 1996 s. 1415 og rettsutviklinga» i Matningsdal, Skoghøy og Øie (red.), *Rettsavklaring og rettsutvikling. Festskrift til Tore Schei på 70-årsdagen 19. februar 2016* (2016) s. 210–242 og Skjerdal, «Relativisering av domstolenes grunnlovskontroll – på tide å forlate tredelingslæren?», i Graver, Kraby og Stub (red.), *Forsker og formidler.Festskrift til Erik Boe 70 år* (2013) s. 275–296, med videre henvisninger.

syn. Derimot kan det være holdepunkter for at tredelingen gir et utgangspunkt for grunnlovstolkningen og vektleggingen av *Stortingets behov for handlingsfrihet*, slik at prøvingsintensiteten «langt på vei vil avhenge av den enkelte rettighets innhold, formål og utforming, samt de faktiske forhold i hvert enkelt tilfelle.»[283]

4.7.4 Betydningen av læren for prøvingsintensitet etter § 112

Uten å konkludere på tredelingens stilling i norsk rett i dag generelt, er det flere forhold som kan tilsi at tredelingen har begrenset relevans etter § 112. For det første er det vanskelig å plassere § 112 i den relativt grove inndelingen i Kløfta.[284] Mens inngrep overfor den enkelte i et miljø som sikrer helsen angår personlig frihet og sikkerhet, rommer kategoriene neppe inngrep i ideelle naturinteresser eller etterslektens rettigheter. For det andre er det særtrekk ved klimasaker – særlig knyttet til klimaendringenes langsiktige og irreversible virkninger – som ikke varetas i den tradisjonelle læren. Det er fordi tredelingen er utviklet for endimensjonale rettighetskonstellasjoner, mens klimarettigheter i tid er flerdimensjonale; inngrep har betydning i dag, men vil i størst grad ramme yngre og framtidige generasjoner. Ettersom yngre og framtidige generasjoner står uten politisk representasjon når utslippsbeslutningene tas, og endringene er irreversible, kommer hensynet til demokratisk forankring og styringshensyn i en annen stilling.

Vi vil drøfte nærmere noen hensyn som antakelig vil ha betydning for prøvingsintensiteten etter § 112, som kan vareta behovet for en rimelig balanse mellom styringshensyn og rettighetsbeskyttelse.

4.7.5 Hensyn ved fastleggelsen av prøvingsintensiteten etter § 112

(i) Inngrepets karakter

Prøvingsintensiteten vil for det første trolig bero på det aktuelle *inngrepets karakter*, altså hvilke verdier beslutningen griper inn i og hvor alvorlig inngrepet er. Det er en slik tankegang Kløfta-tredelingen bygger på, og det er velkjent i menneskerettspraksis.[285] Som utgangspunkt er det mest nærliggende at § 112 angår personlig frihet og sikkerhet. Det kan samtidig innvendes at miljørettigheter også har økonomiske konsekvenser, men det er på samfunnsnivå, og er for øvrig ikke særegent for § 112. Terskelen for returvern etter § 93 eller familiegjenforening etter § 102 har også økonomiske konsekvenser for samfunnet, men verken vernet mot retur og retten til familieliv regnes som økonomiske rettigheter av den grunn. At miljørettigheter har samfunnsøkonomiske konsekvenser kan heller ikke tilsi at det det er tale om en økonomisk bestemmelse.

Samtidig kan sakstypene etter § 112 selvsagt variere. Man kan for eksempel tenke

[283] Innst. 263 S (2014–2015) s. 11. Se nærmere Tverberg (2013) s. 291–292, Schei (2011) s. 328 og Indreberg (2015) s. 406 og Solheim (2014) s. 11.

[284] Rt. 2010 s. 143 (avsnitt 138), jf. Rt. s. 1996 s. 1415 på s. 1429.

[285] Se f.eks. Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, (5. utg., 2018) s. 109–112 og s. 156, og for EMKs del Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere,* (5. utg., 2020) s. 25–26.

seg saker om forurensning som potensielt og irreversibelt er livstruende på kort eller lang sikt, og saker om støyforurensning som er reversibel, lokal og begrenset.[286] Her bør prøvingen være mer intens i førstnevnte tilfelle, ettersom inngrepet har en mer alvorlig karakter.[287] I tilfeller der langsiktige virkninger av inngrepet både angår rettigheter for nålevende individer og etterslekten, vil inngrepets karakter måtte avgjøres ut fra de interesser som i størst grad blir rammet. Det vil si at dersom et inngrep i dag angår økonomiske rettigheter, men på lang sikt truer personlig frihet og sikkerhet, vil prøvingsintensiteten antakelig ta utgangspunkt i sistnevnte kategori, jf. § 112 første ledd annet punktum.

(ii) Demokratihensyn og rettsstatshensyn

Et annet hensyn som vil kunne påvirke prøvingsintensiteten er *graden av demokratisk forankring*. Av de eldre forarbeidene til § 110 b fremgår at bestemmelsen var ment som en mellomløsning mellom en rettighet og programforpliktelse. Det kunne tilsi varsomhet i overprøvingen. Forarbeidene til § 112 inneholder også noen utgangspunkter for vurderingen av domstolenes prøvingsintensitet etter *tredje ledd*.[288] Her heter det at valget av tiltak etter § 112 tredje ledd tilkommer Stortinget.[289] Også det kan tilsi varsomhet ved overprøvingen.

At myndighetene har valgfrihet ved oppfyllelsen av positive forpliktelser, for så vidt gjelder § 112 *tredje ledd*, er likevel ikke til hinder for at domstolene prøver om tiltakene ligger innenfor bestemmelsens skranker. Hertil kommer at allerede § 110 b var ment å «kunne hindre en utvikling som går i miljøfiendtlig retning».[290] Grunnlovsflertallets intensjon med endringen av § 112 var å skjerpe rettighetsvernet,[291] og det ble erkjent at de vidt formulerte og vage rettighetene ville innebære «rettsliggjøring, i betydningen maktoverføring fra Stortinget til domstolene.»[292] Domstolene, og i siste instans Høyesterett, har derfor rett og plikt etter §§ 88 og 89 til å håndheve grensene etter § 112, for å beskytte det mindretallsvern bestemmelsen i kraft av endringsskranken i § 121 er et uttrykk for. Dette må særlig gjelde i tilfeller der Stortinget ikke har vurdert forholdet til Grunnloven. Vi minner om at konstitusjonelle rettigheter nettopp er ment å binde politiske flertall til masten.

Dette *rettsstatshensynet* kommer særlig på spissen i klimasaker. Det følger av § 112 første ledd annet punktum at retten etter første punktum skal varetas «også for etter-

[286] Sml. Jæren tingretts kjennelse 5. juni 2020 (20-042262TVI-JARE) i forføyningssak anlagt av interesseorganisasjonen Motvind Norge for å stanse oppføring av vindmøller etter § 112. Forføyningskravet ble ikke tatt til følge, men saken er anket.

[287] Sml. *Fägerskiöld v. Sverige* (37664/04) og *Vecbastika m.fl. v. Latvia* (52499/11) der EMD avviser klager over støy fra vindmøller fordi slik støy innenfor lovlige grenser ikke er alvorlig nok til å aktualisere vernet etter EMK art. 8.

[288] Bl.a. Innst. 187 S (2013–2014) s. 25, Dok. 16 (2011–2012) s. 242–246 og Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 1–7.

[289] Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.

[290] Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 5.

[291] Bl.a. Dok. 16 (2011–2012) s. 245 andre spalte.

[292] Innst. 187 S (2013–2014) s. 14.

slekten». Vi har tidligere konkludert at det samlede rettskildebildet taler for at bestemmelsen gir rettigheter til etterslekten.[293] Handlinger som åpner for betydelige klimagassutslipp i dag, og unnlatelser av å redusere utslippene i samsvar med reduksjonsraten for å avverge oppvarming over 1,5 til godt under 2 grader, vil få alvorlige og irreversible konsekvenser for livsbetingelsene til yngre og framtidige generasjoner.[294] De er ikke i posisjon til å øve politisk innflytelse over beslutninger som vil ramme dem.

Samtidig kan yngre og kommende generasjoner, med tiden, utgjøre et større flertall enn beslutningsflertallet i dag. Bestemmelsen er dermed ikke bare et uttrykk for et mindretallsvern, men et slags *ufødt flertallsvern*. De innvendinger som tradisjonelt gjør seg gjeldende mot et mindretallsvern, gjør seg dermed ikke gjeldende mot klimarettigheter på helt samme måte. Det er ikke nødvendigvis tale om et mindretallsvern mot et politisk flertall, men et potensielt flertallsvern mot et politisk flertall i dag. Ettersom etterslekten ikke kan hevde sine rettigheter nå, er deres rettigheter forutsatt håndhevet ved at nålevende individer og juridiske personer påberoper dem på deres vegne for domstolene.[295] Om varetakelsen skal være reell, må domstolene kunne foreta en grundig prøving av deres rettigheter. Det er et argument for at kontrollen bør være sterkere i saker om klima enn i mer klassiske miljøsaker. Det er ikke dermed sagt at en domstol vil være bedre egnet enn den lovgivende eller den utøvende makt til å vurdere rettighetene til kommende generasjoner, men domstolene bør i det minste kontrollere at deres interesser er behørig varetatt.[296]

Vi konkluderer på denne bakgrunn at domstolskontrollen av retten til et sunt klima etter § 112 bør være forholdsvis intensiv.

[293] Se pkt. 4.2.

[294] IPCCs 5th Assessment Report, Summary for policy makers, s. 16. Se IPCCs spesialrapport (2018) om 1,5-gradersmålet.

[295] Dok. 16 (2011–2012) s. 245.

[296] Se nærmere Bugge (2019) s. 171–172 og Backer (2002).

5. Den europeiske menneskeretts-konvensjonen og klima

EMK artikkel 2 og 8 forplikter staten til å beskytte innbyggerne mot reell og overhengende risiko fra miljø- og naturkatastrofer. Dette kapitlet drøfter klimagassutslipp opp mot denne forpliktelsen.

5.1 Innledning

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) inneholder ingen uttrykkelig rett til et rent og stille miljø, eller rett til bevaring av miljøet som sådan.[297] Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), som tolker konvensjonen med bindende virkning for statene, har likevel anvendt flere av bestemmelsene på inntrufne miljøskader og risiko for framtidig miljøskade.[298] EMD har særlig innfortolket miljøbeskyttelse i EMK artikkel 2 (retten til liv) og artikkel 8 (retten til privatliv, familieliv og hjem), og tidvis tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1 (retten til eiendom).

EMK ARTIKKEL 2 NR. 1 FØRSTE PUNKTUM

1. Retten for enhver til livet skal beskyttes ved lov.

EMK artikkel 2 og 8 fikk i 2014 sine motstykker i Grunnloven §§ 93 første ledd og 102.[299] Bestemmelsene tolkes med utgangspunkt i de tilsvarende bestemmelsene i EMK, sml. HR-2016-2554-P og Rt. 2015 s. 155.[300] Det er imidlertid ikke utelukket at vernet etter grunnlovsbestemmelsene kan utvikle seg videre. I Rt. 2015 s. 93 er det understreket at «fremtidig praksis» fra EMD etter 2014 ikke

[297] *Hatton v. Storbritannia* [GC] (36022/97); *Allen m.fl. v. Storbritannia* (5591/07); *Greenpeace E.V. m.fl. v. Tyskland* (18215/06); *Kyrtatos v. Hellas* (41666/98); *Ivan Atanasov v. Bulgaria* (12853/03); *Dubetska m.fl. v. Ukraina* (30499/03).

[298] EMD og kommisjonen har avsagt nær 300 avgjørelser om miljørisiko og skade, omtalt her: https://www.coe.int/en/web/portal/concept-human-rights-for-the-planet.

[299] HR-2016-2554-P (avsnitt 66).

[300] HR-2016-2554-P (avsnitt 81), Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 57 og 60) og Rt. 2015 s.155 (avsnitt 40 og 44).

har «samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkning som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene», fordi Høyesterett har et særlig ansvar for å «tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser».[301]

EMK ARTIKKEL 8

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Utgangspunktet for våre videre drøftelser er vernet etter EMK. Problemstillingen er om EMK forplikter statene til å avverge risiko som følge av farlige klimaendringer. Det kan undersøkes på to måter. En måte er å spørre om staten vil være forpliktet til å verne innbyggerne mot skade som følge av inntrådte eller uunngåelige klimaendringer. Det er et spørsmål om *tilpasning* til klimaendringer. Ut fra EMDs praksis fremstår svaret relativt klart. Staten vil kunne være positivt forpliktet etter EMK artikkel 2 og 8 til å verne innbyggerne mot kvalifisert risiko for natur- og miljøkatastrofer og tilby nødhjelp etter slike hendelser.[302] Ut fra rapportens søkelys på avverging, vil vi ikke drøfte en slik forpliktelse til å foreta tilpasninger nærmere her.

En annen tilnærming er å spørre om staten er forpliktet til å redusere klimagassutslipp for å *avverge* farlige eller skadelige klimaendringer.[303] Dette er uavklart. EMD har foreløpig ikke avgjort klager om klimagassutslipp, men det foreligger en avgjørelse fra Nederlands høyesterett om at EMK artikkel 2 og 8, jf. artikkel 13, forplikter Nederland til å redusere klimagassutslipp med minimum 25 prosent innen utgangen av 2020 for å beskytte innbyggerne mot reell og overhengende fare for farlige klimaendringer.[304]

Dette kapitlet tar sikte på å analysere spørsmålet om EMK artikkel 2 og 8 etter forholdene forplikter staten til å *avverge* farlige klimaendringer. Det må fastlegges på selvstendig grunnlag ut fra EMDs metode.[305]

[301] Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 57), henvist til i HR-2016-2554-P (avsnitt 81).

[302] Vedr. EMK art. 2: *Budayeva m.fl. v. Russland* (15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 og 15343/03); *Öneryildiz v. Tyrkia* [GC] (48939/99); *Murillo Saldias m.fl. v. Spania* (76973/01) forutsetningsvis; *Kolyadenko m.fl. v. Russland* (17423/05, 20534/05, 20678/05); *Özel m.fl. v. Tyrkia* (14350/05, 15245/05, 16051/05); vedr. EMK art. 8: Guerra m.fl. v. Italia [GC] (14967/89); *Brincat m.fl. v. Malta* (60908/11, 62110/11, 62129/11); *Tătar v. Romania* (67021/01); *Dubetska m.fl. v. Ukraina* (30499/02); se også *Dzemyuk v. Ukraina* (42488/02). Det kan være tale om beskyttelse etter EMK protokoll nr 1 art. 1 (P1-1): *Öneryildiz v. Tyrkia*; *Dimitar Yordanov v. Bulgaria* (3401/09).

[303] Skadelige virkninger av klimaendringer er definert i klimaloven § 4, jf. Parisavtalen art. 2 nr. 1 a som oppvarming av global gjennomsnittstemperatur til mer enn tålegrensen på 1,5 til «well below» 2 grader celsius.

[304] Se nærmere omtale i rapportens kapittel 9 om klimasøksmål basert på menneskerettigheter.

[305] HR-2019-1206-A (avsnitt 104).

Her spiller rettspraksis fra EMD en meget viktig rolle.[306] Ettersom EMD ennå ikke har tatt stilling til spørsmålet, vil vi først gjennomgå EMDs metode for å løse tolkningsspørsmål der avklarende EMD-praksis mangler (punkt 5.2). Vi vil deretter drøfte det materielle vernet etter EMK artikkel 2 og 8 (punkt 5.3–5.7), før vi vurderer den prosessuelle adgangen til å fremme anførsler om klimagassutslipp basert på EMK, for nasjonale domstoler og EMD (punkt 5.8).

5.2 EMDs tolkningsmetode

5.2.1 Rettslige utgangspunkter

EMK er en folkerettslig traktat, og tolkes med utgangspunkt i de sedvanerettslige prinsipper som er uttrykt i Wien-konvensjonen om traktattolkning, artikkel 31–33. Det betyr at tolkningen tar utgangspunkt i en normal forståelse av bestemmelsens ordlyd, lest i kontekst og i lys av formålet. At ordlyden er det sentrale har sammenheng med statenes suverenitet. Stater er formelt likestilt, og må derfor inngå avtaler (traktater) om hva som skal gjelde mellom dem.

Rettskildelisten i folkeretten er betydelig kortere enn den er i nasjonal rett – traktater og sedvane er primær-rettskilder, mens forarbeider og rettspraksis har mindre betydning, jf. ICJ-statuttene artikkel 38 og Wienkonvensjonens artikkel 32. Reelt har EMDs dommer imidlertid stor betydning for tolkningen av EMK fordi de gir en indikasjon på hva domstolen vil komme til i en lignende sak, selv om dommene formelt kun er bindende for den eller de statene som er part til saksanlegget.

For at meningsinnholdet etter EMK skal kunne utledes, må man også se hen til særpregede tolkningsprinsipper som EMD har utviklet, og som utfyller og supplerer de folkerettslige utgangspunktene for traktattolkning. Vi drøfter fem slike tolkningsprinsipper her.

5.2.2 Formålsorientert tolkning

For det første er EMDs tolkningsmetode *formålsorientert*, i samsvar med Wienkonvensjonen. Domstolen har gjentatte ganger understreket at konvensjonens formål er å sikre rettigheter som ikke er teoretiske og illusoriske, men praktiske og effektive.[307] Det gjelder både materielle og prosessuelle bestemmelser. Det primære formålet med konvensjonens håndhevelsessystem er å yte individuell oppreisning. EMK skal likevel også sikre kollektiv gjennomføring av konvensjonens bestemmelser. Et sentralt formål med konvensjonen er å avgjøre generelle spørsmål i samfunnets interesse for å høyne generelle beskyttelsesstandarder.[308] Det følger av konvensjonens fortale, sjette avsnitt, der konvensjonsstatene forplikter seg til «collective enforcement» av menneskerettigheter, og er lagt til grunn av EMD siden *Irland v. Storbritannia* i 1978.[309] EMD har understreket at tolkningen må se hen til «the special character of the Convention as a treaty for the collective enforcement of

[306] Kjølbro (2020) s. 15.
[307] *Demir og Baykara v. Tyrkia* [GC] (34503/97) § 53; *Klass m.fl. v. Tyskland* (5029/71) § 34.
[308] Kjølbro (2020) s. 15.
[309] *Irland v. Storbritannia* (5310/71), 18/01/1978, § 239.

human rights and fundamental freedoms».[310] Dette kollektive beskyttelsesmålet fremkommer også av fortalens henvisning til fred, rettsstatsprinsipper og demokrati.

At konvensjonens kollektive beskyttelsesformål ikke kan forstås begrenset til nåtidige og kortsiktige interesser, men også gir et vern for framtidens generasjoner, understøttes av fortalen til Europarådets statuetter, som inngår som et relevant instrument ved den kontekstuelle tolkningen av EMK, jf. Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 3 c. Av statuttenes fortale, annet avsnitt, heter det at det overordnede formålet med opprettelsen av Europarådet og det konvensjonssystem der EMK inngår, var å sikre fred, rettferdighet og «the preservation of human society and civilisation».[311] Disse sidene ved EMKs formål og virkeområde vil ha betydning for tolkningen av de ulike konvensjonsbestemmelsene.

5.2.3 Dynamisk tolkning

For det andre er EMDs tolkningsmetode *dynamisk*. Konvensjonen utgjør et «living instrument» som skal tolkes i lys av «present-day conditions».[312] Det innebærer at EMDs eksisterende rettspraksis er en nødvendig, men ikke uten videre tilstrekkelig, forutsetning for å forutsi hvordan domstolen vil vurdere et bestemt spørsmål.[313] Det har to implikasjoner. For det første betyr det at selv om EMD foreløpig kun har vurdert klagesaker om lokal miljøforurensning, og ikke klager over klimagassutslipp, utelukker ikke det at EMD vil anse påståtte krenkelser som følge av klimagassutslipp vernet av EMK artikkel 2 og 8. For det andre betyr det at de prinsipper domstolen har utviklet i relasjon til klager om lokal miljøskade, ikke nødvendigvis vil regulere nye klager om klimagassutslipp, fordi det må tas høyde for at samfunnsutviklingen i mellomtiden kan ha nødvendiggjort at tolkningen utvikles videre.[314] EMDs tilnærming til ulike rettighetsspørsmål vil derfor måtte bero på de samfunnsutfordringer som til enhver tid foreligger.

5.2.4 Prinsippet om subsidiaritet

For det tredje tolker EMD konvensjonen i lys av prinsippet om *subsidiaritet*.[315] Subsidiaritetsprinsippet innebærer at det primært er konvensjonsstatene, herunder nasjonale domstoler, som skal sikre overholdelse av konvensjonens rettigheter og positive forpliktelser, og at EMDs kontrollfunksjon er subsidiær, jf. EMK artikkel 19. Subsidiaritetsprinsippet tilsier at nasjonale domstoler neppe kan begrense seg til å avvente EMDs fortolkning, for eksempel i klimasaker. Snarere synes subsidiaritetsprinsippet å forutsette at nasjonale domstoler, som del av nasjonale myndigheter, aksler et primæransvar for å sikre varetakelsen av rettigheter

[310] *Loizidou v. Tyrkia* [GC] (15318/89) § 70.

[311] Statute of the Council of Europe, 1949.

[312] *Demir og Baykara v. Tyrkia* § 68.

[313] Kjølbro (2020) s. 25.

[314] Kjølbro (2020) s. 25, tilsvarende utgangspunkt synes å være lagt til grunn av Høyesterett i HR-2020-972-U (avsnitt 26) på et annet rettsområde.

[315] *Budayeva m.fl. v. Russland.*

og forpliktelser etter konvensjonen, slik at EMDs kontroll kan komme i annen hånd. Dette er blitt sterkere understreket i senere tid. I medhold av Protokoll nr. 15, artikkel 1, skal det inntas i EMDs fortale at konvensjonsstatene «have the primary responsability to secure the rights and freedoms defined in this Conventions and the Protocols thereto».[316]

Dette primæransvaret for nasjonale myndigheter står i et visst spenningsforhold til tolkningsreservasjonen i Rt. 2005 s. 833, jf. Rt. 2000 s. 996, om at det «likevel i første rekke er EMD som skal utvikle konvensjonen».[317] Tolkningsreservasjonen er samtidig ikke praktisert av Høyesterett som et hinder for å tolke og anvende konvensjonen på saks-typer der det ikke foreligger avklarende praksis fra EMD. Til illustrasjon kan det vises til Rt. 2011 s. 800, der Høyesterett innfortolket et selvinkrimineringsvern for juridiske personer i EMK artikkel 6 om «fair trial», selv om EMD ikke hadde gitt vernet anvendelse for andre enn fysiske personer. Formålsbetraktninger trakk i noe ulike retninger, og spørsmålet er omtvistet i komparativ rett. Høyesterett uttalte at det dreide seg om å «tolke konvensjonsteksten i lys av formålet og EMDs praksis», og at tolkningsresultatet var «rimelig klart hensett til det samlede rettskildebilde».[318] Senest i HR-2020-972-U, der spørsmålet var om det kunne gjøres unntak fra fremstillingskravet etter EMK artikkel 5 på grunn av Covid-19, heter det at i «mangel av avklaring fra EMD må spørsmålet løses basert på en selvstendig tolkning av konvensjonen i lys av formålet og den rettspraksis som foreligger».[319]

En slik selvstendig tolkning i lys av formål og *foreliggende* rettspraksis er godt avstemt med den rollefordeling som er understreket av konvensjonsstatene i senere tid.[320] Det er også i samsvar med internasjonal litteratur. I standardverket om EMK fra O'Boyle m.fl. heter det at der et tolkningsspørsmål ikke er avgjort av EMD, vil nasjonale domstoler «have no choice but to adopt their own interpretation».[321]

Når det er tale om rettigheter som i 2014 ble nedfelt i Grunnloven vil det uansett være Høyesterett som har «ansvaret for å tolke, avklare og utvikle» bestemmelsene.[322] Spørsmålet om Høyesterett kan tolke EMK utvidende i fravær av avklarende EMD-praksis, behøver derfor ikke komme på spissen.

[316] Protokoll nr. 15 trer i kraft tre måneder etter ratifikasjon av alle Europarådets medlemsstater, jf. dens art. 7. Per i dag er protokollen ratifisert av 45 av 47 stater. Status over ratifikasjoner er tilgjengelig her: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=5tABARHI.

[317] Rt. 2005 s. 833 (avsnitt 45), Rt. 2000 s. 996, Rt. 2002 s. 557 og Rt. 2003 s. 359.

[318] Rt. 2011 s. 800 (avsnitt 53).

[319] Avsnitt 26.

[320] Brightonerklæringen (2012) pkt. 3 og Københavnerklæringen (2018) pkt. 10.

[321] O'Boyle, Harris, Bates og Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, 4. utg. (2018) s. 31.

[322] Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 57).

5.2.5 Prinsippet om skjønnsmargin

For det fjerde tolker EMD konvensjonen i lys av *prinsippet om skjønnsmargi*n. Skjønnsmargin er beslektet med subsidiaritet, og innebærer at EMD kan overlate et visst spillerom for skjønn til konvensjonsstatene ved vurderingen av om det er nødvendig å foreta inngrep i rettighetene, eller hvilke tiltak som er nødvendig for å sikre dem.[323] Begrunnelsen er at nasjonale myndigheter som oftest vil være bedre plassert enn EMD til å foreta disse vurderingene, fordi de har større innsikt i særlige forhold som måtte gjøre seg gjeldende i det enkelte land.[324] Omfanget av skjønnsmarginen vil blant annet bero på om det foreligger europeisk konsensus, samt karakteren av rettigheten og de aktiviteter som påklages.[325]

I norsk rett har det vært omdiskutert om norske domstoler skal tilkjenne en tilsvarende skjønnsmargin som EMD.[326] EMDs storkammer har i *A m.fl. v. Storbritannia* selv understreket følgende:

> «The doctrine of the margin of appreciation has always been meant as a tool to define relations between the domestic authorities and the Court. It cannot have the same application to the relations between the organs of State at the domestic level.»[327]

I plenumsdommen Rt. 2013 s. 1345 argumenterte et mindretall på tre dommere langs disse linjer for at skjønnsmarginen etter EMK «ikke kan overføres til forholdet mellom nasjonale organer».[328] I HR-2016-389-A ble spørsmålet prosedert, uten at Høyesterett tok endelig stilling. I flere konkrete vurderinger har Høyesterett lagt til grunn en skjønnsmargin, men spørsmålet fremstår ikke prinsipielt avgjort.[329]

Etter NIMs syn er det trolig mest forenelig med EMDs egen praksis og skjønnsmarginens begrunnelse og funksjon, å anse skjønnsmarginen som et instrument for en *overnasjonal* domstol. EMDs doktrine om

[323] Kjølbro (2020) s. 25.

[324] HR-2013-2200-P (avsnitt 257).

[325] Kjølbro (2020) s. 26.

[326] Gjengs oppfatning i juridisk litteratur er at skjønnsmarginen ikke kan anvendes direkte av norske domstoler, se Skoghøy, «Nasjonal skjønnsmargin etter EMK» i *Lov og Rett* nr. 4 (2011) s. 189–190, «Rettsanvendelsesprosessen på EMK-rettens område» i Høgberg og Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 360–385, pkt. 13.3.3.3 på s. 382–384, Nyhus, «Høyesterett og EMD – Samme skjønnsmargin?», *Lov og rett* nr. 6 (2016) s. 364–390, særlig s. 383–390 og Sørensen, «Læren om statens skjønnsmargin etter EMK og betydningen for norsk domstolskontroll med forvaltningen», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* nr. 1– 2 (2004) s. 134–196 på s. 172–173. Se likevel Borvik, «Nasjonal skjønnsmargin etter EMK – replikk til Jens Edvin A. Skoghøy», *Lov og Rett* nr. 10 (2011) s. 575–595. For en analyse av EMDs skjønnsmargin og dansk rett, se Christoffersen og Madsen (red.), *Menneskerettighedsdomstolen – 50 års samspil med dansk ret og politik* (2009), s. 173. For et internasjonalt overblikk, se Legg, *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law: Deference and Proportionality* (2012).

[327] *A m.fl. v. Storbritannia* (3455/05), avsnitt 184, se også *Fabris v. Frankrike,* 16574/08, § 72.

[328] HR-2016-389 (avsnitt 125), HR-2013-2200-P (avsnitt 257 og 258). Etter 2013 kan det spores en tendens til at Høyesterett foretar mer inngående forholdsmessighetsvurderinger, uten å vise til skjønnsmargin, enn det som var vanlig tidligere, se nærmere Nyhus (2016) s. 386.

[329] Se f.eks. HR-2018-1958-A (avsnitt 82 og 86). I HR-2020-661-S (avsnitt 96 og 100) viser førstvoterende til EMDs skjønnsmargin, men da for å fastlegge EMK-retten på området, og ikke i de konkrete vurderingene.

skjønnsmargin er neppe direkte overførbar til forholdet mellom nasjonale domstoler og nasjonale myndigheter. Men rasjonalet om at beslutninger bør tas på det nivå som er best plassert for å foreta faktiske og rettslige vurderinger, kan selvsagt gjøre seg gjeldende også på nasjonalt nivå. Tilbakeholdenhet i prøvingen ved nasjonale domstoler bør da antakelig begrunnes og forankres i *internrettslige doktriner*, og ikke som en ren anvendelse av EMDs skjønnsmargin.[330] Vi understreker at det uansett vil gå en grense for hvor tilbakeholdne nasjonale domstoler vil kunne være, hvis subsidiaritetskontrollen skal fungere etter sin hensikt.[331] I *Fabris v. Frankrike* understreker storkammeret at nasjonale domstoler er «required to examine» anførsler om konvensjonskrenkelser med «particular rigour and care», som et «corollary of the principle of subsidiarity».[332]

5.2.6 Betydningen av internasjonal og nasjonal rett

Det femte og siste tolkningsprinsippet som vi vil fremheve her gjelder betydningen av annen internasjonal og nasjonal rett.

EMD tolker konvensjonen *i overensstemmelse med folkerettslige regler og prinsipper*, jf. Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 3 litra c, som sier at traktater skal tolkes i lys av relevante «rules of international law appliable in the relations between the parties». EMD har understreket at EMK ikke kan tolkes og anvendes «in a vacuum», men må ta i betraktning «any relevant rules of international law» og tolkes «as far as possible in harmony with other principles of international law of which it forms part».[333] Wienkonvensjonen henviser til folkerettslig bindende traktater eller etablert sedvane, men etter EMDs praksis er det ingen forutsetning at det er tale om bindende traktater eller regler som er ratifisert i konvensjonsstaten, så lenge «the relevant international instruments denote a continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is a common ground in modern societies».[334] Det er heller ingen forutsetning at det er tale om konvensjoner om individuelle menneskerettigheter.[335] EMD vurderer om det er tale om en «consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of Contracting States".[336] Hvis slik konsensus er under utvikling, kan det utgjøre en «relevant consideration» for domstolen ved tolkningen av konvensjonen.[337]

[330] Se i denne retning O'Boyle m.fl. (2018) s. 17, som omtaler nasjonale doktriner for tilbakeholdenhet som motstykker til EMDs doktrine om skjønnsmargin.

[331] Se tilsvarende vedrørende dansk rett, Christoffersen og Madsen (red.) (2009), s. 173.

[332] *Fabris v. Frankrike*, § 72.

[333] *Bankovic m.fl. v. Belgia m.fl.* (52207/99) § 57.

[334] *Demir og Baykara v. Tyrkia* § 86.

[335] *Stubbings m.fl. v. Storbritannia* (22083/93, 22095/93) § 53; *Al-Adsani v. Storbritannia* (35763/97)*; Fogarty v. Storbritannia* (37112/97), *McElhinney v. Irland* (31253/96); *Sabeh El Leil v. Frankrike* (34869/05), §§ 55–68, se nærmere Kjølbro 2020 s. 30.

[336] *Demir og Baykara v. Tyrkia* § 85.

[337] *Demir og Baykara v. Tyrkia* § 85.

Parisavtalen er ratifisert av 46 av Europarådets 47 medlemsstater, samt av EU.[338] Det er en folkerettslig bindende avtale. Utslippsforpliktelsene er nasjonalt bestemt, men de skal være progressive og reflektere høyeste ambisjonsnivå, jf. artikkel 4.3. Paris-avtalens målsetning om å holde oppvarmingen til under 1,5 grader, og «well below» 2 grader, og de IPCC-rapporter avtalen bygger på, utgjør «common ground» fra spesialiserte folkerettslige instrumenter og statspraksis, som vil kunne være av betydning for tolkningen av EMK.[339] Det miljørettslige føre var-prinsippet nedfelt i Rioerklæringen og UNFCCC, og «no harm»-prinsippet som er folkerettslig sedvane, kan også ha betydning for tolkningen.[340] Videre vil FNs menneskerettighetskomités generelle kommentarer og avgjørelser i individklagesaker om SP og klimagassutslipp, kunne gi tolkningsbidrag.[341]

Endelig vil EMD kunne se hen til praksis fra de øverste domstolene i konvensjonsstatene som rettskilde ved tolkningen.[342] Det foreligger nyere europeiske høyesterettsavgjørelser om klima- og miljørettigheter fra Frankrike og Nederland.[343] Det franske Conseil constitutionnel har nylig opphøyet beskyttelse av miljøet til et mål av konstitusjonell rang.[344] Nederlandsk høyesterett konkluderte i fjor at EMK artikkel 2 og 8 forpliktet Nederland til å redusere klimagassutslipp med minimum 25 prosent sammenholdt med 1990-nivå, innen utgangen av 2020. EMDs daværende president Sicilianos har i to taler i år fremhevet disse avgjørelsene. Selv om slike taler er uten rettskildemessig betydning, er det verdt å merke seg at Sicilianos refererte til *Urgenda*-dommen som historisk, og sa at den viser at EMK kan gi genuine svar på problemene i vår tid:

> «By relying directly on the Convention, the Dutch judges highlighted the fact that the European Convention of Human Rights really has become our shared language and that this instrument can provide genuine responses to the problems of our time.»[345]

5.2.7 Oppsummering

EMDs metode tar altså utgangspunkt i ordlyden, men fordi EMK i stor grad består av

[338] Tyrkia signerte Parisavtalen 22. april 2016, men har ikke ratifisert avtalen.

[339] Wewerinke-Singh, *State responsibility, climate change and human rights under international law* (2019).

[340] Se *Tătar v. Romania* (67021/01) § 120, der EMD viser til føre var-prinsippet i Rioerklæringen som et viktig prinsipp. Se ellers *Demir og Baykara v. Tyrkia* § 86.

[341] Sml. *Opuz v. Tyrkia* (33401/02), § 187. FNs menneskerettighetskomités avgjørelser er nærmere omtalt i rapportens kapittel 6 om klima i FNs menneskerettighetssystem.

[342] *S. V. og A v. Danmark* [GC] (35553/12, 36678/12 og 36711/12) §§ 122 og 125.

[343] For ordens skyld bemerkes at EMK-klager om klimagassutslipp er anført, men ikke realitetsbehandlet, av irsk og sveitsisk høyesterett, se nærmere rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[344] Décision n 2019-823 QPC: «Il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle», tilgjengelig i engelsk oversettelse her: https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/2020/2019823QPC.htm.

[345] Sicilianos tale ved åpningen av EMD for domstolsåret 2020, 21. januar 2020, tilgjengelig her: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20200131_Sicilianos_JY_ENG.pdf Se også publisert tale 27. februar 2020, tilgjengelig her: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20200227_Sicilianos_Environment_FRA.pdf.

lite detaljerte standarder må ordlyden tolkes. Domstolens tolkning er særpreget formålsorientert, for å sikre effektive rettigheter, og dynamisk, for å svare på samtidens utfordringer. Ved fastleggelsen av forpliktelsene ser EMD hen til internasjonal rett, og kan, etter omstendighetene, vektlegge nasjonal høyesterettspraksis. Ettersom nasjonale domstolers kontroll er primær, mens EMDs kontroll er subsidiær, har subsidiaritetsprinsippet og skjønnsmargin ikke samme betydning for nasjonale domstoler som for EMD. I fravær av avklarende rettspraksis fra EMD på klimaområdet, vil nasjonale domstoler måtte foreta selvstendige tolkninger av konvensjonen, ut fra formål og EMDs foreliggende rettspraksis.

5.3 Overordnet om EMK artikkel 2 og 8

5.3.1 Utgangspunkt

EMK inneholder som nevnt ingen uttrykkelig rett til et «clean and quiet environment», men miljøbeskyttelse er likevel innfortolket i EMK artikkel 2 og 8. Vi vil i det følgende redegjøre for de rettssetninger som kan utledes av EMDs praksis, og drøfte anvendelsen av dem på klager over klimagassutslipp. Analysen er strukturert slik at vi først drøfter om bestemmelsene kommer til anvendelse (5.5–5.7), og deretter drøfter rekkevidden av vernet forutsatt at det er aktualisert (5.8). Innledningsvis er det nødvendig å si noe kort om jurisdiksjon, sammenhengen mellom EMK artikkel 2 og 8, og betydningen av at positive forpliktelser til å beskytte mot risiko er *preventive*, ikke reaktive.

5.3.2 Jurisdiksjon

Etter EMK artikkel 1 gjelder statens konvensjonsforpliktelser overfor enhver innenfor deres jurisdiksjon. Dette jurisdiksjonsbegrepet er primært territorielt, men EMD har likevel åpnet for at «acts of the States Parties performed, or producing effects, outside their territories" kan innebære jurisdiksjonsutøvelse.[346] De typetilfellene EMD har tatt stilling gjelder typisk det første alternativet, der det er tale om handlinger foretatt utenfor statens territorium.[347] Transnasjonal miljøskade er typisk et spørsmål som knytter seg til det andre alternativet, det vil si handlinger innenfor territoriet som produserer virkninger utenfor territoriet. EMD har så langt ikke avgjort saker som gjelder miljøbeskyttelse der domstolen har måttet ta stilling til ekstraterritoriale spørsmål. I Europarådets håndbok om menneskerettigheter og miljø heter det likevel at EMDs rettspraksis om prinsippene for ekstraterritoriell og transnasjonal anvendelse av konvensjonen kan være relevant for miljørettslige spørsmål.[348]

5.3.3 Sammenhengen mellom artikkel 2 og 8

EMK artikkel 2 beskytter retten til liv, mens EMK artikkel 8 beskytter blant annet retten til hjem og privatliv, herunder fysisk integritet, helse og velvære. Selv om bestemmelsene er ulike, har EMD ansett rettighetene som overlappende i klager på miljøområdet

[346] *M.N. m.fl. mot Belgia* [GC], 3599/18, 05/05/2020, § 101, med videre henvisninger.

[347] Se gjennomgang av rettspraksis *i M.N. m.fl. mot Belgia*, §§ 102–109.

[348] Manual on human rights and the environment, Council of Europe Publishing, 2. utg., 2012, s. 114.

(«dangerous activities»).[349] I *Cordella m.fl. v. Italia* behandlet EMD for eksempel klagernes anførsler om brudd på EMK artikkel 2 og 8, samt 13, utelukkende under EMK artikkel 8.[350] At bestemmelsene overlapper innebærer, ifølge EMD, at rettsprinsipper utviklet i rettspraksis om miljø og plansaker vedrørende artikkel 8 også kan anvendes etter artikkel 2, og motsatt.[351] EMD vurderer typisk klager etter EMK artikkel 2 dersom de påklagede handlingene innebærer en aktuell og nærliggende risiko for liv, og etter EMK artikkel 8 dersom handlingene ikke innebærer slik risiko, men derimot en risiko for liv og fysisk integritet på lengre sikt.[352] For oversiktens skyld vil vi behandle tolkningsprinsippene etter de to bestemmelsene hver for seg, men slik at rettspraksis under de to bestemmelsene vil kunne være relevant i begge henseender.

5.3.4 Føre var-vurdering av risiko

Det kan innvendes at menneskerettslige forpliktelser passer dårlig på potensielle klimagassutslipp og generelle konsekvenser av klimaendringer, fordi det er vanskelig å etablere faktisk årsakssammenheng mellom utslipp, klimaendringer og hendelser som forårsaker skade.[353] Det er imidlertid en annen problemstilling, som gjelder ansvar for *inntrufne* hendelser. Problemstillingen her er om EMK artikkel 2 og 8 positivt forplikter statene til å *forebygge risiko* for farlige klimaendringer som følge av klimagassutslipp. Forskjellen illustreres av *Tătar v. Romania*. Her mente EMD at det ikke var sannsynliggjort at forurensningen var årsak til påvist forverring i klagerens astma, men at forurensningen likevel representerte en reell risiko for helseskader for befolkningen i området generelt.[354] Når EMD aksepterer større usikkerhet ved den fremtidige risikovurderingen, er det blant annet forankret i det grunnleggende miljørettslige føre var-prinsippet, jf. Rioerklæringen.[355]

5.4 Kommer EMK artikkel 2 til anvendelse?

5.4.1 Innledning

EMK artikkel 2 om retten til liv er den mest fundamentale rettigheten i konvensjonen.[356] Den kan ikke derogeres fra.[357] Bestemmelsen forplikter staten ikke bare til å avstå fra negative inngrep i retten til liv, men også til å ta «appropriate steps to safeguard the lives

[349] *Budayeva m.fl. v. Russland* § 133; *Öneryıldız v. Tyrkia* [GC] (48939/99) §§ 90 og 160.

[350] *Cordella m.fl v. Italia* § 94.

[351] *Budayeva m.fl. v. Russland* § 133.

[352] *Vilnes m.fl. v. Norge* (52806/09 og 22703/10) § 234; Kjølbro (2020) s. 238.

[353] Dupuy og Viñuales, *International Environmental Law*, 2. utgave (2018) s. 396–397.

[354] *Tătar v. Romania*, §§ 106–107.

[355] *Tătar v. Romania*, § 120. Se flere referanser i Kobylarz, The European Court of Human Rights: An Underrated Forum for Environmental Litigation, i Sustainable Management of Natural Resources, 2018, s. 111–112, tilgjengelig her: https://www.venice.coe.int/files/Kobylarz.pdf

[356] O'Boyle m.fl. (2018) s. 205. Kjølbro (2020) s. 237 og EMDs *Guide on Article 2 of the Convention – Right to life* (oppdatert 30. april 2020) s. 6 rubriserer art. 2 som en av de mest fundamentale rettene. Se også *Giuliani og Gaggio v. Italia* [GC] (23458/02) § 174).

[357] EMK art. 15. Derogasjonsforbudet gjelder ikke statens lovlige krigshandlinger.

of those within its jurisdiction».[358] Den positive forpliktelsen eller sikringsplikten gjelder «in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake».[359] EMD har uttalt at forpliktelsen må tolkes og anvendes «so as to make its safeguards practical and effective».[360]

Selv om EMK artikkel 2 etter sin ordlyd ikke regulerer miljøfarer, har EMD gitt bestemmelsen anvendelse i miljøsaker for å beskytte mot reell og overhengende fare for liv ved forurensning, industriell risiko, miljøfarlige aktiviteter og naturkatastrofer.[361] Bestemmelsen er ikke begrenset til situasjoner der liv er gått tapt, men gjelder også der det klart eksisterer en risiko for tap av liv.[362] EMDs praksis om EMK artikkel 2 er primært foranlediget av individuelle klager fremsatt *etter* at liv er gått tapt eller satt i fare. Det kan imidlertid ikke sluttes derfra at sikringsplikten forutsetter at risikoen er materialisert. Sikringsplikten er etter sin art preventiv og generell, og oppstår når myndighetene burde kjenne til en tilstrekkelig alvorlig og nær risiko for tap av liv.

5.4.2 Krav til individualisering eller beskyttelse mot generell samfunnsrisiko?

Ettersom risiko for klimaendringer vil kunne ramme generelt, er en første problemstilling om EMK artikkel 2 kan gi beskyttelse mot denne type generell samfunnsrisiko, eller om bestemmelsens vern kun er individuelt. Det vil bero på kriteriene som er utviklet i praksis for å avgjøre om en situasjon gir opphav til sikringsplikt. EMD anvender i miljøsaker en modifisert versjon av den såkalte «Osman-testen».[363] Denne testen ble opprinnelig utviklet i saker om alvorlig voldsutøvelse fra tredjepersoner, og oppstiller en positiv forpliktelse til å forebygge trusler mot retten til liv i tilfeller der

> «the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals [ ] and failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk».[364]

«Osman-testen» krever i utgangspunktet risiko mot et identifisert individ eller individer, men EMD har i senere saker lagt til grunn at statene har en forpliktelse «to

[358] *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* § 130.

[359] *Öneryildiz v. Tyrkia* § 71.

[360] *McCann m.fl. v. Storbritannia* [GC] (18985/91) § 146; *Öneryildiz v. Tyrkia* § 69.

[361] *Guerra m.fl. v. Italia* [GC] (116/1996/735/932) §§ 60–62; *Öneryildiz v. Tyrkia* §§ 69–74; *Budayeva m.fl v. Russland* § 146; *M. Özel m.fl. v. Tyrkia* (14350/05) §§ 170–172; *Kolyadenko m.fl. v. Russland* (17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05 og 35673/05); *Brincat m.fl. v. Malta* (60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 og 62338/11).

[362] *Kolyadenko m.fl. v. Russland, § 151, Budayeva m.fl. v. Russland,* § 146.

[363] *Öneryildiz v. Tyrkia*; *Budayeva m.fl. v. Russland*; *Kolyadenko m.fl. v. Russland*.

[364] *Osman v. Storbritannia* (87/1997/871/1083) § 116.

afford general protection to society», for eksempel ved potensielt voldelige handlinger fra psykisk syke, mistanke om terrorangrep eller landminer.[365] Det er også gjengs oppfatning i internasjonal litteratur. O'Boyle m.fl. skriver for eksempel at «Osman-forpliktelsen» «has been extended beyond the protection of 'identified individuals' at risk to that of the public at large in a life-threatening situation».[366] I EMDs egen kommentarguide til EMK artikkel 2, heter det videre at domstolen har oppstilt «an obligation to afford general protection to society» i ulike sammenhenger.[367] Miljø er en slik sammenheng.

Når det gjelder miljøtrusler som utsetter en hel region for risiko, beskytter EMK artikkel 2 og 8 innbyggerne i regionen. I *Cordella m.fl. v. Italia* og *Tătar v. Romania* var EMK artikkel 8 krenket fordi myndighetene tillot forurensning som eksponerte ikke bare klagerne, men generelt hele befolkningen i berørte områder, for helsefare.[368] Sikringsplikten avgrenses ut fra hvem som er eksponert for risikoen, uavhengig av om det er enkeltpersoner eller alle innbyggere i en region. Ved helt lokal forurensning vil bare naboer være vernet, mens ved forurensning eller miljøfarer med større nedslagsfelt, kan innbyggerne i de eksponerte regionene være vernet. EMDs avgjørelse vil materielt kun gjelde de grupper av individer som har benyttet seg av retten til å klage, men domstolens premisser om sikringsplikten omfatter befolkningen i det aktuelle området generelt.[369] De geografiske avgrensningene er samtidig kasuistiske, ikke generelle. I den utstrekning praksis gir grunnlag for abstrahering av prinsipper, er det antakelig at avgrensningen av beskyttet populasjon beror på den geografiske utstrekningen av forurensningen eller miljøfaren.[370] Det kan tale for at vernet vil kunne omfatte større populasjoner ved helsefarlig forurensning som ikke er begrenset til et lokalt nedslagsfelt, men som vil ramme mer generelt. Et typetilfelle kan være klimagassutslipp.[371]

I praksis om risiko for tap av liv på grunn av voldshandlinger, har EMD sondret mellom individualisert og generell risiko. En til-

[365] Se hhv. *Bljakaj m.fl. v. Kroatia* (74448/12) § 77; *Tagayeva m.fl. v. Russland* (26562/07) § 482 og *Ercan Bozkurt v. Tyrkia* (20620/10) § 54.

[366] O'Boyle m.fl. (2018) s. 213.

[367] Case-law guide on Article 2, § 21, viser bl.a. til *Mastromatteo v. Italia* (37703/97) § 69 og *Gorovenky og Bugara v. Ukraina* (36146/05 og 42418/05) § 32.

[368] *Cordella m.fl. v. Italia* § 172: «plus généralement, celle de l'ensemble de la population résidant dans les zones à risque». *Tătar v. Romania* § 122: «la Cour estime que la population de la ville de Baia Mare, y inclus les requérants, a dû vivre dans un état d'angoisse et d'incertitude accentuées par la passivité des autorités nationales [ ]»; § 124: «les autorités nationales ont manqué à leur devoir d'information de la population de la ville de Baia Mare, et plus particulièrement des requérants.»

[369] *Cordella m.fl. v. Italia* § 172; *Tătar v. Romania* § 122.

[370] Se f.eks. *Tătar v. Romania; Cordella m.fl. v. Italia*.

[371] Som i *Urgenda v. Nederland*.

svarende sondring gjenfinnes imidlertid ikke i senere praksis om forurensningsrisiko.[372]

EMDs utvidelse av sikringsplikten til å omfatte generell samfunnsbeskyttelse harmonerer med formålsbetraktninger. For selv om det primære formålet med konvensjonssystemet er å yte individuell oppreisning, er formålet også å avgjøre generelle spørsmål i samfunnets interesse for å høyne de generelle beskyttelsesstandardene.[373] EMKs fortale, sjette avsnitt, forplikter statene til «collective enforcement» av menneskerettighetene, og EMD har understreket at konvensjonen også har et særpreget kollektivt beskyttelsesformål.[374]

I lys av foreliggende rettspraksis og formålsbetraktninger fremstår det etter NIMs syn noe kontraintuitivt å legge til grunn at krenkelser av menneskerettigheter som følge av farlige klimaendringer ikke aktualiserer EMK artikkel 2 og 8, fordi de vil ramme i så stort omfang at risikoen kan betegnes som kollektiv, mens hver og én talløse krenkelse av mindre skala er omfattet av rettighetsvernet.[375] Effektivitetsprinsippet kan trekke i samme retning. Man kan spørre om et tolkningsresultat som i ytterste konsekvens innebærer at retten til liv ikke omfatter retten til en atmosfære som støtter betingelser for liv, lar seg forene med prinsippet om at rettighetene skal tolkes så de blir effektive.

5.4.3 Hva betyr kravet til «real and immediate» risiko?

Et neste spørsmål er om risikoen for farlige klimaendringer er tilstrekkelig «real and immediate» til å kunne aktualisere sikringsplikten. Det stiller krav til hvor alvorlig risikoen er og hvor overhengende den er. En svært alvorlig risiko vil kunne påvirke kravet til hvor overhengende risikoen er, og motsatt.[376] Hvor stor og nær risiko man står overfor, vil også påvirke kravene til myndighetenes tiltak.[377]

Når det gjelder uttrykket «real risk», er det i andre sammenhenger forstått som en avgrensning mot «mere possibilities», men EMD har ellers stilt beskjedne krav til sannsynlighet for at risikoen skal materialisere seg.[378] Nederlands høyesterett har tolket uttrykket til å bety en risiko som er «genuine».[379] NIM antar at det internasjonale

[372] *Mastramatteo v. Italia*, § 69; *Giuliani and Gaggio v. Italia* [GC] (23458/02) § 247, sml. *Tãtar v. Romania, Cordella m.fl. v. Italia*.

[373] Kjølbro (2020) s. 15.

[374] *Loizidou v. Tyrkia* § 70. Se også pkt. 5.2.2.

[375] Se i samme retning, avsnitt 3.15.

[376] Se f.eks. *Nicolae Virgiliu Tănase v. Romania* (41720/13), § 144. Tilsvarende synspunkt følger av alminnelig erstatningsrett, hvoretter aktsomhet vurderes ut fra bl.a. en samlet vurdering av sannsynligheten for realisering av risiko holdt opp mot det potensielle skadeomfanget dersom risikoen skulle realiseres. Som Lødrup skriver i *Lærebok i erstatningsrett* (5. utg. 2005): «Sikkerhetsanordningene i et atomkraftverk må selvsagt være mer omfattende enn i en knappenålsfabrikk» (side 108).

[377] *Budayeva* avs. 135.

[378] Sml. *T.K. og S.R. v. Russland* (28492/15) § 9.

[379] Se Nederlands høyesterett i *Urgenda v. Nederland* avsnitt 5.2.2.

kunnskapsgrunnlaget gjennom IPCC-rapportene om risikoen for farlige klimaendringer som følge av oppvarming over 1,5 grader generelt vil kunne tilfredsstille krav om at risikoen forbundet med betydelige klimagassutslipp er reell.[380]

Hvorvidt risikoen også kan karakteriseres som «immediate» kan by på mer tvil. Uttrykket synes ved første øyekast å innebære at risikoen må være umiddelbart forestående i tid. Det er likevel bare tilsynelatende. EMDs rettspraksis viser at når «Osman-testen» anvendes analogisk på miljøområdet, tolkes «immediate» slik at risikoen vil kunne materialisere seg også på lengre sikt.

I *Öneryildiz v. Tyrkia* hadde risikoen for en gasseksplosjon vært kjent for myndighetene i flere år, mens i *Budayeva m.fl. v. Russland* hadde myndighetene i en periode forut for jordskredet vært kjent med faren for jordskred og muligheten for at slike skred kunne inntreffe på et eller annet tidspunkt.[381] I *Kolyadenko mot Russland* hadde myndighetene vært kjent med risikoen for oversvømmelse over år, uten å ta «necessary steps» for å beskytte «those individuals who, on the date of the entry into force of the Convention in respect of Russia, were living in the area downstreams of the Pionerskoye reservoir.»[382] EMD knyttet altså sikringsforpliktelsen til personer som bodde nedstrøms på ratifikasjonstidspunktet *i 1998*, selv om risikoen først materialiserte seg i 2001, og da ikke nødvendigvis overfor de samme individene. I *Brincat m.fl. v. Malta* burde myndighetene allerede fra begynnelsen av 1970-tallet kjent til risikoen for asbesteksponering på et skipsverft, for å beskytte ansatte som senere døde, utviklet livstruende sykdommer eller alvorlige helseplager.[383] Og i *Tătar* hadde risikoen for forurensningsfare vært kjent for myndighetene siden en konsekvensutredning i 1993. Den aktuelle fabrikken ble likevel igangsatt i 1999, en fabrikkulykke inntraff året etterpå, og virksomheten fortsatte. EMD understreket at den positive forpliktelsen til å verne mot seriøs og substansiell risiko for helse og velvære forelå like mye *før* etableringen av fabrikken som *etter* ulykken, og bestod desto mer i årene deretter mens fabrikken fortsatte å operere.[384] Nederlandsk høyesterett har på bakgrunn av foreliggende rettspraksis tolket «immediate» slik at det ikke referer til et kort tidsrom, men at risikoen er «directly threatening the persons involved».[385]

Et lengre tidsperspektiv gir etter NIMs syn god mening når «Osman-testen», lest i sammenheng, anvendes tilsvarende på miljøfarer. Vurderingstemaet for den positive sikringsplikten er om myndighetene «failed to take measures within the scope of their

[380] *Demir og Baykara v. Tyrkia*.

[381] Se hhv. §§ 98–101 og 147–158.

[382] *Kolyadenko m.fl. v. Russland*, § 171.

[383] *Brincat m.fl. v. Malta,* §§ 103–117.

[384] *Tătar v. Romania*, § 107.

[385] Nederlands høyesterett, *Urgenda v. Nederland*, avsnitt 5.2.2. Se *Öneryildiz v. Tyrkia*; *Budayeva m.fl. v. Russland* og *Kolyadenko m.fl. v. Russland*.

powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk». Det betyr at vurderingen av hva som utgjør «imminent» må knytte seg til et tidspunkt da myndighetene fremdeles kan avverge risikoen. Når det gjelder farlige personer som er prøveløslatte kan det kanskje være dager eller timer før en mulig voldshendelse, men når det gjelder farlige klimaendringer vil den positive forpliktelsen til å avverge endringene måtte ligge forut for utslippene, og ikke på et senere tidspunkt når endringene skjer.

Det er fordi temperaturresponsen på klimagassutslipp har en iboende treghet. For selv om alle klimagassutslipp påvirker klimaet fra det øyeblikk de sluppet ut, vil noen klimagasser – og da spesielt CO_2 – også ha effekt på lengre sikt.[386] Den seneste forskningen viser at om mengden CO_2 i atmosfæren brått ble doblet, ville det på sikt resultert i ca. 3 grader celsius ytterligere oppvarming. Rundt halvparten av denne oppvarmingen ville kommet i løpet av det første tiåret, mye av den resterende oppvarmingen i løpet av de neste hundre år, og så en liten rest på tusenårsskala.[387] Det kan sammenlignes med å endre temperaturinnstillingene på en ovn. Oppvarmingen begynner umiddelbart fra man skrur opp termostaten, selv om det vil ta tid før alle deler av rommet når innstilt temperatur. Avvergelsesplikten kan imidlertid ikke knyttes til det tidspunktet rommet, eller her klimaet, er gjennomvarmet. Til forskjell fra en termostat, kan man ikke skru ned innstillingen (eller hente ned utslippene), for å redusere varmen. Skal man avverge oppvarmingen, må man avverge utslippene. Klimaendringene låses med andre ord inn fra utslippstidspunktet. Det innebærer at vurderingen av om risikoen for farlige klimaendringer er «imminent», må knytte seg til et tidspunkt *før* utslippet, når endringene fremdeles kan avverges, og ikke nært opptil virkningstidspunktet, når klimaendringene som følge av utslippet er uungåelige og irreversible.

Det kan imidlertid innvendes at statens forpliktelse til å beskytte liv og helse vil måtte ligge nært opptil eller etter naturkatastrofer som inntrer som en påregnelig følge av klimaendringer. Det er imidlertid en *annen* forpliktelse, som handler om håndtering av *konsekvenser* av klimaendringer. Spørsmålet her er om staten har en positiv forpliktelse til å avverge at ytterligere klimaendringer med risiko for liv finner sted.

5.4.4 Myndighetenes kjennskap til risikoen

Etter Osman-testen kreves det videre at myndighetene «knew or ought to have known at the time» om eksistensen av risikoen. Myndighetenes aktsomhet vurderes konkret, og kravet er relativt til risikoens styrke og nærhet.[388] Dersom myndighetene kan klandres for ikke å kjenne bedre til risikoen eller for ikke å ha utredet og vurdert risikoen, så kan det tilsi ansvar.[389] Risikoen for farlige klimaendringer som følge av

[386] Se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[387] Sherwood m.fl., 2020, omtalt i rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[388] *Öneryildiz* avs. 101.

[389] *Tatar v. Romania*, § 97.

klimagassutslipp, er veletablert, og har vært det over mange år. Vi problematiserer derfor ikke kjennskapskravet nærmere her.

5.4.5 Tiltaksplikten

Staten vil for det første kunne ha en positiv plikt av prosessuell art til å innføre nødvendig regulering for å motvirke risiko fra miljøfarlig virksomhet og miljøkatastrofer, herunder en plikt til å informere det offentlige om risikoen.[390] Staten kan videre ha en positiv plikt av substansiell art til å sørge for at personer ikke utsettes for unødig risiko.[391] EMDs krav til myndighetene bærer preg av å være en forpliktelse til å foreta seg noe (innsatsforpliktelse), og ikke en forpliktelse om resultat.[392] Tiltaksplikten drøftes nærmere i sammenheng med EMK artikkel 8 under.

5.4.6 Oppsummering

Risikoen for farlige klimaendringer ved klimagassutslipp er reell. Det er ikke åpenbart at risikoen kan betegnes som noe mindre enn «immediate», slik EMD har anvendt kriteriet i rettspraksis om miljøfarer. Utslipp av klimagasser påvirker klimaet umiddelbart.[393] I tillegg vil enkelte klimagasser, som CO_2, virke i lang tid. Denne tregheten i temperaturresponsen er latent, og kan ikke avverges.[394] Risikoen fremstår dermed overhengende.

Etter EMDs rettspraksis er det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til om EMK artikkel 2 kommer til anvendelse. Det er fordi EMD i tilfeller der risikoen ligger langt frem i tid, uansett kan velge å la vurderingen etter EMK artikkel 2 konsumeres av EMK artikkel 8.[395] I det følgende drøfter vi vilkår for at EMK artikkel 8 kommer til anvendelse på klimagassutslipp.

5.5 Kommer EMK artikkel 8 til anvendelse?

5.5.1 Utgangspunkt

EMK artikkel 8 verner retten til privatliv, familieliv og hjem. Heller ikke denne bestemmelsen gir etter sin ordlyd rett til miljø, men EMD har tolket rettigheten slik at den omfatter miljøforurensning som «may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely».[396] Påvirkningen må altså overstige en viss terskel, men det er ikke et krav at forurensningen utgjør en alvorlig helsefare.[397] EMK artikkel 8 får også anvendelse der det er etablert en «sufficiently close link» mellom farlige effekter av en virksomhet som individer *kan bli* eksponert for og privat-

[390] Se f.eks. *Öneryildiz*, § 108, jf. § 90; Brincat §§ 113–114.

[391] *L.C.B. v. Storbritannia,* §§ 37–38; *Pasa og Erkan Erol v. Tyrkia*, §§ 30–38.

[392] *Georgel og Georgeta Stoicesu v. Romania* (9718/03).

[393] Se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[394] Vurderingen vil måtte ta utgangspunkt i tilgjengelig, skalerbar teknologi.

[395] *Vilnes m.fl.*, *Cordella m.fl.*

[396] *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* (46117/99) § 113. I andre sammenhenger har EMD formulert det som et krav om at miljøforringelsen «directly and seriously affect» privat- og familielivet, eller påvirker «adversely, to a sufficient extent», jf. *Hatton v. Storbritannia,* § 96.

[397] *López Ostra v. Spania* § 51; *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 113.

og familielivet.[398] Det er dette vernet mot potensiell risiko som drøftes nærmere her.

5.5.2 Overordnet om negative og positive forpliktelser

På samme måte som for retten til liv i EMK artikkel 2, kan EMK artikkel 8 krenkes som følge av inngrep fra staten selv (statens negative plikt) eller ved at staten ikke i tilstrekkelig grad har sikret rettigheten fra inngrep fra tredjeparter (statens positive plikt). Den positive plikten utledes av EMK artikkel 8 nr. 1, mens den negative plikten beror på en samlet vurdering av om inngrepet er rettmessig etter EMK artikkel 8 nr. 2. EMD har formulert det som at staten må ta «reasonable and appropriate measures».[399] Skillet mellom negative og positive forpliktelser kan være flytende. De relevante prinsippene er likevel «broadly similar».[400] EMD har uttalt at:

> «In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and the community as a whole and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention.»[401]

5.5.3 Omfatter EMK artikkel 8 latent og framtidig risiko for klimaendringer?

Som for EMK artikkel 2, er et sentralt spørsmål om EMK artikkel 8 omfatter latent og framtidig risiko for farlige klimaendringer. Spørsmålet er uavklart, men foreliggende rettspraksis gir likevel holdepunkter for det.

En eldre avvisningsavgjørelse, *Asselbourg m.fl. v. Luxembourg*, sier riktig nok at det bare vil være i «wholly exceptional circumstances» at risikoen for fremtidige krenkelser kan utgjøre en *prima facie* konvensjonskrenkelse.[402] Domstolen vurderte ikke EMK artikkel 8, men artikkel 34. Her var «the mere mention of the pollution risks» ikke nok. Klagerne måtte påvise en detaljert sannsynlighet for skaderisiko. Senere rettsutvikling tilsier at vernet etter EMK artikkel 8 mot potensiell og hypotetisk risiko går noe lenger.[403]

I *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* fra 2004 ble Tyrkia holdt ansvarlig for risiko for mulige helseskader som følge av forurensning fra en gullgruve, hvor risikoen først ville kunne materialisere seg hos beboere i området om 20–50 år.[404] Tyrkia anførte at risikoen var for «hypothetical» til å anses «serious and imminent», og derfor utenfor anvendelsesområdet til EMK artikkel 8. EMD avviste anførselen, og konkluderte at EMK artikkel 8 var brutt. Det sentrale var ifølge domstolen at det var etablert en «sufficiently close link»

[398] *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 113.
[399] Se f.eks. *Lopez Ostra v. Spania* og *Hatton v. Storbritannia*.
[400] *Jugheli m.fl. v. Georgia*, § 73.
[401] *Jugheli m.fl. v. Georgia*, § 73.
[402] *Asselbourg v. Luxembourg* (29121/95), 29/06/1999.
[403] Se *Hardy and Maile v. Storbritannia,* § 185 jf. § 189. *Asselbourg* er kun nevnt i et fåtall senere saker.
[404] *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 107 sml. § 113.

mellom risikoen for helsefarlige effekter og privat- og familielivet. Hvis en slik risiko ikke var omfattet, ville den positive forpliktelsen til å sikre klagernes rettigheter etter EMK artikkel 8 «be set at naught».[405]

I *Tătar v. Romania* fra 2009 ble Romania holdt ansvarlig for risiko for helse og miljø ved et mineralutvinningsanlegg. Til forskjell fra *Taskin* forelå det ingen konsekvensutredning som etablerte en «sufficiently close link» mellom forurensningsrisikoen og beskyttede interesser, men det var etter omstendighetene, og i lys av en forutgående ulykke, ikke avgjørende.[406]

I *Hardy and Maile v. Storbritannia* fra 2012 anførte staten, under henvisning til *Asselbourg,* at klagerne ikke hadde påvist en tilstrekkelig detaljert sannsynlighet for skaderisiko ved et hypotetisk scenario med en kollisjon i et havneområde med LNG-terminaler, som potensielt kunne innebære eksplosjonsfare.[407] EMD nevnte ikke *Asselbourg*. I stedet tok domstolen utgangspunkt i rettssetningene etablert i de senere avgjørelsene *Taskin m.fl.* og *Tătar*. Domstolen konkluderte at den potensielle risikoen ved en hypotetisk kollisjonshendelse i nærheten av LNG-terminalene var tilstrekkelig til å etablere en «sufficiently close link» med klagernes privatliv og hjem.[408]

I *Cordella m.fl. mot Italia* fra 2019 ble Italia holdt ansvarlig for å tillate *fortsettelsen* av en forurensningssituasjon til tross for at de var blitt forelagt rapporter om helsefarene forbundet med virksomheten siden 1970-tallet.[409]

EMD har som nevnt ennå ikke vurdert klager over klimagassutslipp. Det foreligger imidlertid én europeisk høyesterettsavgjørelse (*Urgenda*) som vurderer om EMK artikkel 2 og 8 medfører forpliktelser til å redusere klimagassutslipp. Som en nasjonal høyesterettsavgjørelse kan den være en relevant rettskilde ved tolkningen av EMK.[410] Det foreligger ellers to avgjørelser fra sveitsisk og irsk høyesterett, men ingen av dem foretar en realitetsprøving av EMK artikkel 2 og 8 fordi anførslene måtte avvises på

[405] *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 113. Ettersom tyrkisk høyesterett allerede hadde avsagt en fellende avgjørelse på myndighetenes substansielle plikt til å sikre retten til liv og et sunt miljø, foretok EMD kun en vurdering av den prosessuelle siden av sikringsplikten (§ 117). Domstolen fant at Tyrkia brøt den prosessuelle siden av sikringsplikten ved å ha tillatt fortsettelsen av gruvevirksomheten, til tross for at operasjonstillatelsen var kjent ugyldig i rettskraftig dom.

[406] *Tătar v. Romania*, §§ 93–97.

[407] *Hardy and Maile v. Storbritannia,* § 185.

[408] *Hardy and Maile v. Storbritannia,* § 189 flg.

[409] *Cordella m.fl. v. Italia* §§ 163 og 172. Se også *Vilnes m.fl. v. Norge,* der Norge ble holdt ansvarlig for «long-term effects on human health» på grunn av mangelfull informasjon ved dykking på 1970-tallet. Forutsetningsvis har Norge hatt et ansvar for denne krenkelsen fra et tidspunkt *før* dykkingen fant sted, da informasjon om dykkertabellene burde vært gitt.

[410] *S., V. og A. v Danmark* §§ 122 og 125. Se pkt. 3.2.6.

internrettslig prosessuelt grunnlag.[411] De omtales derfor ikke videre her.

Nederlandsk høyesterett anså at trusselen fra farlige klimaendringer utgjør en tilstrekkelig kvalifisert risiko etter EMK artikkel 2 og 8 som myndighetene er forpliktet til å beskytte innbyggerne mot. Etter en gjennomgang av foreliggende EMD-praksis uttalte domstolen at

> «no other conclusion can be drawn but that the State is required pursuant to Articles 2 and 8 ECHR to take measures to counter the genuine threat of dangerous climate change if this were merely a national problem. Given the findings above in paras. 4.2–4.7, after all, this constitutes a 'real and immediate risk' as referred to above in para. 5.2.2 and it entails the risk that the lives and welfare of Dutch residents could be seriously jeopardized. The same applies to, inter alia, the possible sharp rise in the sea level, which could render part of the Netherlands uninhabitable. The fact that this risk will only be able to materialize a few decades from now and that it will not impact specific persons or a specific group of persons but large parts of the population does not mean – contrary to the State's assertions – that Articles 2 and 8 ECHR offer no protection from this threat (see above in para. 5.3.1 and the conclusion of paras. 5.2.2 and 5.2.3). This is consistent with the precautionary principle (see para. 5.3.2, above). The mere existence of a sufficiently genuine possibility that this risk will materialise means that suitable measures must be taken.»

Analysen til Nederlands høyesterett bygger på etablerte rettssetninger etter EMK artikkel 2 og 8, og særlig på prinsippet om effektivt rettighetsvern og føre var-prinsippet. Analysen er ikke begrenset til den risiko havstigning representerer for et lavtliggende land. Konklusjonen fremstår riktig.

Potensiell og hypotetisk risiko som først kan materialisere seg innenfor tidsrom på opptil 50 år, altså år 2070 regnet fra i dag, kan i prinsippet omfattes av EMK artikkel 8.[412] Klimaendringer er til sammenligning ikke en hypotetisk og potensiell risiko, men en latent og eksisterende risiko som allerede materialiserer seg.[413] Hvis det skulle være ansvarsfriende for stater å vise til at klimaendringer som følge av utslipp i dag først vil inntreffe tiår frem i tid, vil tregheten i temperaturresponsen avskjære beskyttelse av retten til liv og velvære mot en av de mest alvorlige trusler mot «the ability of present and future generations to enjoy the right to life», som FNs menneskerettighetskomité har formulert det.[414] Som i *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* kan

[411] Se nærmere omtale i rapportens kapittel 9 om klimasøksmål basert på menneskerettigheter. Den sveitsiske avgjørelsen inneholder riktignok noen summariske uttalelser om EMK art. 2 og 8, men de er vanskelige å forene med naturvitenskapelige kjensgjerninger om langtidsvirkning av CO_2-utslipp, og IPCCs scenarioer.

[412] Jf. *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 113.

[413] IPCC 5th Assessment Report, Summary for policymakers.

[414] Jf. CCPR/C/GC/36, avsnitt 62.

det sette den positive forpliktelsen til å beskytte liv og velvære «at naught».[415]

5.5.4 Oppsummering

Risikoen for farlige klimaendringer er latent og eksisterende, og underbygget i risikovurderinger nasjonalt og internasjonalt. Risikoen fremstår i en «sufficiently close link» med utsatte gruppers privatliv og velvære, om ikke i dag, så i hvert fall innenfor et tidsrom akseptert av EMD. EMK artikkel 8 kommer derfor i utgangspunktet til anvendelse.

5.6 Særlig spørsmål ved anvendelse av EMK artikkel 2 og 8 på klimagassutslipp

5.6.1 Kan enkeltstater holdes ansvarlige for samvirkende årsaker?

En innvending mot å hevde en positiv forpliktelse for staten til å avverge farlige klimaendringer, er at klimaendringene ikke er et resultat av utslipp foranlediget av én konvensjonsstat alene, men utslipp fra alle verdens land. Etter NIMs syn er det likevel ikke gitt at dette kan frita staten fra en positiv *innsatsforpliktelse* til å sikre sine innbyggere mot farlige klimaendringer etter EMK artikkel 2 og 8.[416] Det er flere grunner til det.

5.6.2 EMDs praksis

For det første er det ut fra veletablert EMD-praksis ikke ansvarsfriende for en stat at en potensiell krenkelse dels eller primært beror på handlinger fra andre land. EMD har siden *Soering v. Storbritannia* i 1989 ansett en forestående utvisning eller returnering fra en konvensjonsstat til et tredjeland for å krenke konvensjonsstatens forpliktelser etter EMK artikkel 3, selv om det vil være den andre staten som utsetter vedkommende for reell risiko for tortur, nedverdigende eller umenneskelig behandling eller straff. En konvensjonsstat er også ansvarlig etter EMK ved retur til et land, hvor vedkommende står i reell risiko for å bli sendt videre til et tredjeland, der vedkommende risikerer nedverdigende behandling.[417] Konvensjonsstaten vil endatil kunne anses ansvarlig om et individ blir sendt til et land der det er reell risiko for konvensjonsstridig behandling fra private.[418] EMDs begrunnelse er generell, og gjelder i prinsippet ikke kun EMK artikkel 3, men enhver konvensjonsrettighet.[419] Konvensjonsstatene er altså forpliktet til å gjøre det den kan innenfor sin jurisdiksjon, ved å avstå fra bidrag til en potensiell skade, for å beskytte individer mot reell risiko for andre lands hypotetiske handlinger eller unnlatelser.

5.6.3 Folkerettslig sedvane

For det andre er det også etter folkerettslig sedvane anerkjent at en stat kan holdes individuelt ansvarlig for handlinger som bare delvis bidrar til skaden, og der andre staters

[415] Sml. *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 113.

[416] *Georgel og Georgeta Stoicesu v. Romania* (9718/03) slår fast at den positive forpliktelsen er en forpliktelse om innhold, ikke resultat.

[417] *M.S.S. v. Belgia og Hellas* [GC] (30696/09), *Hirsi Jamaa m.fl. v. Italia* [GC] (27765/09).

[418] *N v. Sverige* (23505/09).

[419] O'Boyle m.fl. (2018) s. 248; O'Boyle, «Rights: reflections on the Soering case» i James O'Reilly (red.), *Human Rights and Constitutional Law Essays in Honour of Brian Walsh* (1992) s. 97.

handlinger er nødvendige og selvstendige bidrag. Folkerettslig sedvane er etter EMDs metode relevant ved tolkningen av EMK, jf. Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 3 *litra* c.[420] Folkerettens alminnelige regler om statsansvar er uttrykt i Articles on State Responsibility for International Wrongful Acts, utarbeidet av FNs Folkerettskommisjon og vedtatt av FNs Generalforsamling.[421] Artiklene antas i stor grad å gi uttrykk for folkerettslig sedvane. Artikkel 47 nr. 1 lyder:

> «Where several States are responsible for the same internationally wrongful act, the responsibility of each State may be invoked in relation to that act.»

I Explanatory report til bestemmelsen heter det:[422]

> «Article 47 deals with the situation where there is a plurality of responsible States in respect of the same wrongful act. It states the general principle that in such cases each State is separately responsible for the conduct attributable to it, and that responsibility is not diminished or reduced by the fact that one or more other States are also responsible for the same act. (…)
>
> Of course, situations can also arise where several States by separate internationally wrongful conduct have contributed to causing the same damage. For example, several States might contribute to polluting a river by the separate discharge of pollutants. [ ] In such cases, the responsibility of each participating State is determined individually, on the basis of its own conduct and by reference to its own international obligations.»

Bestemmelsene her retter seg kun mot handlinger som utgjør *brudd* på folkerettslige regler (jf. «internationally *wrongful* acts»). De kan anvendes ved spørsmål om brudd på folkeretten (EMK). Essensen i reglene om statsansvar er at stater etter folkeretten er ansvarlige for sine skadebidrag.

Dette ansvaret begrenses eller prekluderes ikke av at andre stater har bidratt til samme skade.[423] I Korfu kanal-saken fra 1949 anså Den internasjonale domstolen (ICJ) for eksempel Albania fullt ut ansvarlig tap av liv og materiell skade på britiske fartøy som følge av mineeksplosjoner i albansk farvann, selv om minene var lagt der av et tredjeland.[424] ICJ fant at Albania var forpliktet til å forsøke å «prevent the disaster».[425] Når Albania unnlot å ta «all necessary steps» for å avverge den potensielle katastrofen som miner i deres farvann representerte for mennesker og fartøy, var de ansvarlig og forpliktet til å yte Storbritannia kompensasjon for

[420] *Bankovic m.fl. v. Belgia m.fl.* § 57. Se pkt. 3.2.6.
[421] Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts (ASR), art. 47.
[422] Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001 s. 124 pkt. 1.
[423] Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001 s. 124 pkt. 2.
[424] ICJ konkluderte at minene var av tysk type, og antakelig utlagt av Jugoslavia.
[425] Corfu Channel (Storbritannia og Nord-Irland v. Albania), 9. April 1949, s. 23.

skaden direkte påført av tredjelands handlinger.[426]

Også FNs folkerettskommisjons utkast til prinsipper om internasjonalt erstatningsansvar for grenseoverskridende skadelige handlinger som ikke utgjør folkerettsbrudd, legger til grunn at hver stat er ansvarlig for sine handlinger.[427]

5.6.4 Spesialiserte folkerettslige regler om klimagassutslipp

For det tredje er folkerettens *lex specialis*-regler om klimagassutslipp basert på at ethvert land har «common but differentiated responsabilites» for å redusere klimagassutslippene for å avverge farlige klimaendringer, jf. FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UNFCCC), fortalen, sjette avsnitt, artikkel 3 nr. 1, artikkel 4 nr. 1, samt Parisavtalen, fortalen, tredje avsnitt, samt artikkel 4 nr. 3. Etter UNFCCC artikkel 2 er konvensjonens formål å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå «that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system», definert i artikkel 1 nr. 1 blant annet som «changes in the physical environment or biota resulting from climate change which would have significant deleterious effects on […] human health and welfare». For å avverge slike farlige endringer skal partene «protect the climate system for the benefit of present and future generatioins of humankind», i samsvar med «common but differentiated responsabilities», som er forstått slik at utviklede land, gitt sitt historiske ansvar og ressurser, «should take the lead», jf. artikkel 3 nr. 1. Også disse regler er etter EMDs metode relevante ved tolkningen av EMK.[428]

5.6.5 Nasjonale ansvarsregler

Endelig kan det føyes til at grunnleggende erstatningsrettslige ansvarsregler utbredt i nasjonale rettssystemer i konvensjonsstatene og i EU opererer med delansvar. Også det vil etter omstendighetene kunne være en relevant rettskilde ved EMDs tolkning av EMK.[429]

5.6.6 Innvendinger

Mot et slikt tolkningsresultat kan det innvendes at om én stat holdes ansvarlig, kan andre stater bli gratispassasjerer, samt at én stats utslipp kan være marginalt sammenholdt med globale utslipp. Konsekvensen av disse innvendingene er imidlertid at ethvert land kan unndra seg et delansvar for klimagassutslipp ved å peke på andre land eller størrelsen av sitt eget relative bidrag, slik at ingen land kan holdes ansvarlig dersom klimagassutslippene overstiger et eksistensielt farlig nivå. Argumentet vil neppe stå seg folkerettslig, jf. reglene om statsansvar for folkerettsbrudd og interna-

[426] Ibid.

[427] Principles of the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities, 2006, bl.a. art. 2 og 4.

[428] *Demir og Baykara v. Tyrkia*. Se også pkt. 5.2.6.

[429] *Agrotexim m.fl. v. Hellas* (15/1994/462/543) § 66; *Goodwin v. Storbritannia* (17488/90) § 39. Se nærmere Kjølbro (2020) s. 33.

sjonalt erstatningsansvar for grenseoverskridende skadelige handlinger.[430] Hertil kommer at EMK i henhold til Wien-konvensjonens artikkel 31 skal tolkes ut fra tekstens ordlyd, men også traktatens gjenstand og formål. Det overordnede formålet i EMK om beskyttelse av individer og formålet i Europarådets statuetter om beskyttelse av menneskelig samfunn og sivilisasjon tilsier en tolkning som fremmer disse formålene.

Nederlandsk høyesterett sier det slik:

> «Indeed, acceptance of these defences would mean that a country could easily evade its partial responsibility by pointing out other countries or its own small share. If, on the other hand, this defence is ruled out, each country can be effectively called to account for its share of emissions and the chance of all countries actually making their contribution will be greatest, in accordance with the principles laid down in the preamble to the UNFCCC cited above in 5.7.2.
>
> Also important in this context is that, as has been considered in 4.6 above about the carbon budget, each reduction of greenhouse gas emissions has a positive effect on combating dangerous climate change, as every reduction means that more room remains in the carbon budget. The defence that a duty to reduce greenhouse gas emissions on the part of the individual states does not help because other countries will continue their emissions cannot be accepted for this reason either: no reduction is negligible.»[431]

Nederlandsk høyesterett konkluderte at EMK artikkel 2 og 8 innebærer positive forpliktelser for konvensjonsstatene «to do 'their part'» for å avverge farlige klimaendringer. Domstolen anså denne tolkningen «sufficiently clear» ut fra EMDs rettspraksis og øvrige tolkningsprinsipper, slik at det ikke var nødvendig å be EMD om en rådgivende uttalelse, jf. protokoll nr. 16, artikkel 1.[432]

5.6.7 Oppsummering

Basert på foreliggende EMD-praksis og formål, understøttet av folkerettslige, erstatningsrettslige og EU-rettslige kilder, fremstår denne konklusjonen mest nærliggende. Det vil neppe være ansvarsfriende at flere rettssubjekter er skyld i samme skade.

5.7 Positive forpliktelser ved risiko for klimaendringer

5.7.1 Oversikt

EMK artikkel 2 og 8 kan altså omfatte risiko for klimaendringer. Etter EMDs praksis må det da foretas en vurdering av om staten har overholdt sin positive forpliktelse til å

[430] Articles on State Responsibility, art. 47, se også Principles of the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities, 2006, bl.a. art. 2 og 4.

[431] Nederlands høyesterett i *Urgenda v. Nederland*, avsnitt 5.7.7 og 5.7.8.

[432] Nederlands høyesterett i *Urgenda v. Nederland*, avsnitt 5.6.4. Protokoll nr. 16 er ratifisert av Nederland. Protokollen er signert, men ikke ratifisert, av Norge. Oversikt over ratifikasjonsstatus tilgjengelig her: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=JxEGRcU8.

beskytte innbyggerne mot risikoen. Denne positive forpliktelsen har etter EMDs praksis en materiell og en prosessuell side.[433]

5.7.2 Den positive forpliktelsens materielle side

Den materielle siden innebærer at EMD vil vurdere «the substantive merits of the national authorities' decision» for å sikre at den er kompatibel med kravene etter EMK artikkel 2 eller 8.[434] EMD vurderer om staten har tatt «appropriate steps» for å avverge risikoen. Det er også konsistent med føre var-prinsippet.[435] Myndighetene vil ikke ha skjønnsfrihet til å vurdere om de skal iverksette adekvate og nødvendige tiltak, men EMD vil kunne tilkjenne en vid skjønnsmargin ved valget av virkemidler for å avverge risikoen.[436]

Den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 2 og 8 på miljøområdet er som nevnt *preventiv,* for å gardere mot *potensiell* risiko*.* EMD har her akseptert større grad av usikkerhet, under henvisning til føre var-prinsippet.[437] Føre var-prinsippet betyr at vitenskapelig usikkerhet om sannsynligheten for potensiell miljøskade ikke fritar stater fra en positiv forpliktelse til å forebygge risiko.[438]

I fravær av avklarende EMD-praksis, kan det etter EMDs metode som nevnt ses hen til nasjonale høyesterettsavgjørelser. Nederlands høyesterett foretok en vurdering av sikringspliktens materielle side, slik at staten var forpliktet til å ta «appropriate measures» mot trusselen fra farlige klimaendringer.[439] Selv om domstolen fastholdt at dette «in principle» var et politisk spørsmål, anså den seg kompetent til å vurdere om statens tiltak for å redusere klimagassutslipp innebar en for liten reduksjon i lys av hva som klart var nedre grensen for statens delansvar for å avverge farlige klimaendringer.[440]

Ved fastleggelsen av denne nedre grensen, tok nederlandsk høyesterett utgangspunkt i EMDs «common ground»-doktrine. Domstolen viste til at det er en «high degree of international consensus on the urgent need» for Anneks 1-land til å redusere klimagassutslipp med minst 25–40 prosent innen 2020 sammenholdt med 1990-nivå, basert på IPCC-scenarioet AR4 fra 2007.[441] Det var

[433] *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* §§ 115 flg.

[434] *Hatton m.fl. v. Storbritannia* § 99; *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 115.

[435] *Tătar v. Romania* § 120.

[436] *Hatton m.fl. v. Storbritannia* § 100; *Buckley v. Storbritannia* (20348/92) §§ 74–77.

[437] Tătar v. Romania § 120, der det heter: «En ce sens, la Cour rappelle l'importance du principe de précaution (consacré pour la première fois par la Déclaration de Rio), qui «a vocation à s'appliquer en vue d'assurer un niveau de protection élevée de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, dans l'ensemble des activités de la Communauté.»

[438] Se f.eks. UNFCCC art. 3 nr. 3. Her heter det at ved «threaths of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing [precautionary] measures».

[439] Nederlands høyesterett i *Urgenda v. Nederland*, avsnitt 5.8–5.9.1.

[440] *Urgenda v. Nederland*, avsnitt 6.3–6.6.

[441] *Urgenda v. Nederland,* avsnitt 7.2.11.

basert på «widely supported view of states and international organisations, which view is also based on the insights form climate science».[442] Reduksjonsraten er forankret i UNFCCC artikkel 3 og 4, og inntatt i resolusjonen fra klimakonferansen på Bali i 2007 (COP-13), fortalene til resolusjonene fra klimakonferansen i Cancùn i 2010 (COP-16), Durban i 2011 (COP-17) og Doha i 2012 (COP-18), samt resolusjonene vedtatt på klimakonferansene i Wasawa i 2013 (COP 19), Lima i 2014 (COP-20) og Paris i 2015 (COP-21). Den er også lagt til grunn av EU.[443] Basert på «common ground»-doktrinen anså domstolen Nederland forpliktet til å redusere klimagassutslipp med minst 25 prosent innen utgangen av 2020.

En innvending mot denne tolkningen kan være at selv om UNFCCC og Parisavtalen er folkerettslige forpliktende avtaler, er utslippsmålene nasjonalt bestemt. I forlengelsen kan det hevdes at Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 3 litra c neppe kan «etablere» et rettslig innhold som ikke framgår av ordlyden i klimaavtalene. Innvendingen kan ikke føre frem, av to grunner. For det første er Parisavtalen rettslig forpliktende i den forstand at nasjonalt bestemte utslippskutt skal speile "highest possible ambitions", og innebære stadig "progression", jf. artikkel 4.3, se også artikkel 3. Men uansett er det uten betydning for EMDs doktrine om utslippsmålene i seg selv er bindende, så lenge de tålegrenser og utslippsscenarioer som disse instrumentene legger til grunn, samlet tilsier at det er tale om en tilstrekkelig konsensus mellom konvensjonsstatene som kan informere tolkningen av EMK.[444]

Domstolens anvendelse av «common ground»-doktrinen er derfor i samsvar med EMDs praksis.[445] EMD tar som nevnt i betraktning spesialiserte folkerettslige regler og prinsipper såfremt de gir uttrykk for en «common ground in modern societies».[446] Ettersom en utslippsreduksjon på minimum 25 prosent ikke i seg selv var rettslig bindende, la nederlandsk høyesterett likevel til grunn tilbakeholdenhet i prøvingen utenfor «clear-cut cases».[447]

Urgenda-avgjørelsen gjaldt utslippskutt innen utgangen av 2020. Når det gjelder utslippskutt som er nødvendige for å nå 1,5-gradersmålet fremover, tilsier en tolkning i lys av relevante folkerettslige regler og prinsipper at man tar utgangspunkt «best available science», jf. Parisavtalens artikkel 2.1 a. IPCCs 2018-rapport slår fast at utslippene må kuttes med 45 prosent fra

[442] *Urgenda v. Nederland,* avsnitt 6.3. Se også pkt. 5.2 ovenfor.

[443] Se senest COM(2020) 562 final, 17. september 2020, *Stepping up Europe's 2050 climate ambition*, der EU-kommisjonen oppstiller et mål om 55 % utslippsreduksjon innen 2030. Kommisjonen viser til at IPCCs siste spesialrapporter konkluderer med større risk for tippepunkter i jordens klimasystem ved lavere oppvarming enn lagt til grunn i den 5. IPCC-rapporten.

[444] *Demir og Baykara v. Tyrkia*. Se også pkt. 5.2.6 ovenfor.

[445] *Demir og Baykara v. Tyrkia*, §§ 85–86.

[446] *Demir og Baykara v. Tyrkia* § 86.

[447] *Urgenda v. Nederland*, avsnitt 6.6.

2010-nivå innen 2030, og nå «net zero» innen 2050 for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader. Etter Parisavtalen artikkel 4.3 er statene som nevnt forpliktet til utslippskutt ut fra deres «highest possible ambition». Etter artikkel 2.1 c er statene forpliktet til å følge en «pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development». Det har formodningen mot seg at en reduksjonsrate som er mindre ambisiøs enn IPCC-rapportens utslippsbane for å nå 1,5-gradersmålet vil kunne anses adekvat og nødvendig for å avverge skadelige klimaendringer.

5.7.3 Den positive forpliktelsens prosessuelle side

Den positive forpliktelsens prosessuelle side innebærer at EMD vil vurdere beslutningsprosessen for å sikre at det er lagt tilstrekkelig vekt på individers interesser.[448] Kravene som stilles til beslutningsprosessen er etter sin art preventive, og har tre komponenter:

(i) Staten må foreta nødvendige utredninger og studier «in order to allow them to predict and evaluate in advance the effects of those activities which might damage the environment and infringe individuals' rights.»[449]

(ii) Informasjon fra slike utredninger og studier må være offentlig tilgjengelig slik at innbyggerne stilles i stand til, på forhånd, å vurdere «the danger to which they are exposed».[450]

(iii) Innbyggerne må kunne angripe gyldigheten av enhver avgjørelse, handling eller unnlatelse på ethvert stadium av prosessen.[451]

Mens de substansielle kravene som nederlandsk høyesterett utleder angår minstemål for *samlede* utslippskutt, vil de prosessuelle kravene EMD har oppstilt også gjelde *konkrete* beslutningsprosesser som kan medføre utslipp av betydning.

De prosessuelle komponentene vil antakelig innebære at EMK artikkel 2 og 8 stiller krav til at myndighetene på et tidlig tidspunkt vurderer og tilgjengeliggjør informasjon om hvilke konsekvenser for eksempel tillatelser til å utvinne karbon fra geologiske lagre med mål om forbrenning til atmosfæren potensielt kan få for klimaendringer og menneskers rettigheter. Slik informasjon vil trolig måtte belyse potensielle og samlede klimagassutslipp holdt opp mot gjenværende karbonbudsjett og Norges delansvar etter UNFCCC og Parisavtalen med mål om å begrense oppvarmingen til 1,5 grader.[452] En positiv forpliktelse til å vurdere risiko og tilgjengelig-

[448] *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 115, jf. *Hatton m.fl. v. Storbritannia* § 99.

[449] *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 119; *Hatton m.fl. v. Storbritannia* § 128; *Tătar v. Romania* § 88.

[450] *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 119; *Guerra m.fl. v. Italia* § 60; *McGinley og Egan v. Storbritannia* (10/1997/794/995-996) § 97; *Tătar v. Romania* § 88.

[451] *Hatton m.fl. v. Storbritannia* § 127; *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* § 119; *Tătar v. Romania* § 88.

[452] *Plan B v. Storbritannia* EXCA Civ 214, 27. februar 2020; *Friends of the Irish Environment v. Irland*, IESC 49, 31. Juli 2020.

gjøre vurderingene på forhånd er ikke bare sentral for at borgerne skal kunne vurdere den risiko de og deres etterkommere utsettes for ved tillatelser som på sikt åpner for betydelige punktutslipp, men også for at de som velgere skal kunne foreta informerte beslutninger og holde politikere ansvarlige ved valg.[453]

Ut fra EMDs praksis vil myndighetene måtte gi prediksjoner om forurensningsfaren ut fra det kunnskapsgrunnlag staten besitter, selv om det er usikkert.[454] Føre var-prinsippet tilsier imidlertid at usikkerhet må legges inn i favør av, og ikke disfavør av, miljøet. Ved klimagassutslipp kan myndighetene derfor neppe basere seg på vage antakelser om teknologisk utvikling i framtiden som per i dag ikke er tilgjengelig eller skalerbar, eller usikre antakelser om karbonlekkasjer internasjonalt.[455]

Også hensynet til harmonisk tolkning av rettighetskatalogen taler for at slike vurderinger foretas og kan etterprøves på et tidlig stadium.[456] Selskaper kan oppnå beskyttede eiendomsgoder i tillatelser etter petroleumsloven, og berettigede forventninger om framtidig inntjening fra petroleumsvirksomhet kan tenkes beskyttet mot senere endring etter EMK P1-1.[457] Derfor tilsier også hensynet til harmonisk tolkning at vurderinger av om tillatelser til denne typen virksomhet krenker mer fundamentale rettigheter etter EMK artikkel 2 og 8, foreligger på et så vidt tidlig tidspunkt at man unngår en unødig, fordyrende og prosessdrivende rettighetskollisjon.[458]

5.7.4 Avgrensning mot en umulig eller disproposjonal byrde

Den positive forpliktelsen til å avverge risiko etter EMK artikkel 2 er fortolket med den begrensning at en «impossible or disproportionate burden must not be imposed on the authorities without consideration being given, in particular, to the operational choices which they must make in terms of priorities and resources».[459] Det kan innvendes at det vil være disproporsjonalt, for ikke å si umulig, for en konvensjonsstat å avverge farlige klimaendringer alene. Den positive forpliktelsen er imidlertid ingen resultatforpliktelse. Det er en forpliktelse om innhold.[460]

EMD har satt avgrensningen mot umulig eller disproporsjonal byrde i sammenheng med at stater nyter godt av en «wide margin of appreciation» innen «difficult social and

[453] Irsk høyesterett i *Friends of the Irish Environment v. Irland*.

[454] *Guerra m.fl. v. Italia* § 60. Her fikk innbyggerne informasjon om hva slags forurensningsfare de hadde vært utsatt for da fabrikken avsluttet denne delen av sin produksjon i 1994. EMD konkluderte at EMK art. 8 var brutt. Dersom innbyggerne skulle vært satt i stand til å vurdere risikoen ved å bli boende i byen, måtte de fått prediksjoner om forurensningsfaren på forhånd, og ikke sikker informasjon om den eksakte faren i etterhånd.

[455] Se i denne retning irsk høyesterett i *Friends of the Irish Environment v. Irland*.

[456] *Demir og Baykara v. Tyrkia* § 66, *Merabishvili v. Georgia* [GC] (72508/13) § 293. Se Kjølbro (2020) s. 20.

[457] HR-2018-1258-A avsnitt 120–132.

[458] Se Smith (2017) s. 325.

[459] *Budayeva m.fl. v. Russland* § 134.

[460] *Georgel og Georgeta Stoicesu v. Romania* (9718/03).

technical spheres».[461] Det kan også ses som utslag av at statens positive plikt til å sikre menneskerettighetene er av en annen art enn den grunnleggende negative plikten til å avstå fra inngrep.[462] Det er som nevnt ikke opplagt at EMDs skjønnsmargin har samme anvendelse i forholdet mellom nasjonale domstoler og myndigheter som den har i forholdet mellom EMD og konvensjonsstatene.[463] Anvendt på klima, er det uansett holdepunkter for at skjønnsmarginen kan være snevrere. EMD har uttalt i *Budayeva* at omfanget av positive forpliktelser vil måtte bero på «the origin of the threat and the extent to which one or the other risk is susceptible to mitigation», og at redningsarbeid etter naturkatastrofer som er «beyond human control» fordrer en videre skjønnsmargin enn «the sphere of dangerous activities of a man-made nature».[464] Det er veletablert i dag at klimaendringene er av «man-made nature». Sondringen i *Budayeva* kan derfor tilsi at en eventuell skjønnsmargin fra EMDs side vil kunne være mindre. På EMDs konferanse om klima og menneskerettigheter i oktober i år, ble det drøftet om skjønnsmarginen i lys av klimakrisens eksistensielle alvor burde være «narrow».[465]

5.7.5 Oppsummering

Basert på rettskildene kan det oppstilles en positiv forpliktelse til å avverge farlige klimaendringer etter EMK artikkel 2 og 8.[466] Det kan gi opphav til en substansiell forpliktelse om å redusere klimagassutslipp i et omfang og tempo som er adekvat og nødvendig for å nå en «common ground»-basert tålegrense på oppvarming begrenset til 1,5 grader, og i hvert fall godt under 2 grader. Når det gjelder prosessuelle forpliktelser, har vi skissert de krav EMDs praksis stiller til konkrete beslutningsprosesser. Vi har konkludert at det antakelig vil innebære krav til at myndighetene vurderer og tilgjengeliggjør informasjon om hvilke konsekvenser tillatelser til større punktutslipp vil kunne få, ut fra en føre var-tilnærming, for varetakelsen av den substansielle plikten til å avverge farlige klimaendringer.

5.8 Prosessuelle vilkår – særlig om «victim»-kravet i EMK artikkel 34

5.8.1 Betydningen av prosessuelle vilkår på klimaområdet

EMK artikkel 34 og 35 oppstiller vilkår for å klage til EMD. Etter EMK artikkel 34 må klagen blant annet fremmes av noen som hevder å være offer («victim») for en konvensjonskrenkelse. Klimaendringer gjelder i utgangspunktet framtidig risiko som kan være vanskelig å individualisere i forkant. Det kan tilsi at prosessvilkårene kan utgjøre et praktisk hinder for prøving av klager over klimagassutslipp anlagt av individer for EMD. I nasjonal rett har miljøvernorganisasjoner tradisjonelt spilt en avgjørende rolle

[461] *Budayeva m.fl. v. Russland* § 135.

[462] Se nærmere pkt. 2.4.

[463] *Fabris v. Frankrike* [GC] (16574/08).

[464] *Budayeva m.fl. v. Russland* §§ 134–135 og 137.

[465] Konferansen er tilgjengelig som webinar her: https://www.coe.int/en/web/portal/programme-human-rights-for-the-planet.

[466] Se nærmere pkt. 5.4–5.7.

for å fremme slike bredere allmenne interesser som miljøtrusler griper inn i. Et sentralt spørsmål er derfor om EMK artikkel 34 vil kunne åpne for klager til EMD fra organisasjoner i denne typen spørsmål.

5.8.2 Betydningen av prosessuelle vilkår etter EMK ved nasjonal prøving

Ved den nasjonale prøvingen av rettighetene etter EMK, er prosessvilkårene for å klage til EMD i utgangspunktet uten betydning. Det følger av EMK artikkel 34, lest i sammenheng med EMK artikkel 19, at bestemmelsen kun regulerer adgangen til å fremme klager til «[t]he Court», definert som EMD. EMK artikkel 34 regulerer dermed ikke adgangen til å fremme søksmål for nasjonale domstoler. Det gjelder naturligvis enn mer der det er tale om rettigheter nedfelt i Grunnloven. Søksmålsadgangen for miljøorganisasjoner ved norske domstoler reguleres altså av tvisteloven § 1-4, jf. § 1-3. Denne bestemmelsen åpner for representative søksmål fra miljøorganisasjoner for å fremme bredere allmenne interesser.

I Rt. 2005 s. 534 har ankeutvalget imidlertid uttalt med henvisning til «victim»-kravet i EMK artikkel 34, at det må «stilles tilsvarende krav for at en sak med påstand om konvensjonsbrudd skal kunne fremmes for norske domstoler».[467] I den utstrekning det er riktig, også for senere vedtatte rettigheter etter Grunnloven, må uttalelsen forstås på bakgrunn av at problemstillingen var om saksøker kunne bruke EMK til å *utvide* søksmålsadgangen nasjonalt. All den tid tvisteloven § 1-4 gir adgang til representative søksmål, er problemstillingen her den motsatte; om EMK artikkel 34 kan brukes til å *innskrenke* søksmålsadgangen nasjonalt. I slike tilfeller vil det følge av EMK artikkel 53 at EMKs prosessvilkår ikke kan innskrenke denne retten.[468] Av EMK artikkel 53 heter det at intet i konvensjonen skal tolkes slik at det begrenser eller fraviker nasjonale rettigheter.

De prosessuelle vilkårene etter EMK artikkel 34 er prinsipielt sett heller ikke av betydning når norske domstoler skal ta stilling til det materielle innholdet i artikkel 2 og 8.[469] Det vil bero på en realitetsvurdering av de materielle rettighetene som anføres krenket. I denne sammenheng er det tilstrekkelig å konstatere at klageberettigede etter EMK artikkel 34 er noe prinsipielt annet enn rettighetssubjekter etter konvensjonen. Barn er for eksempel rettighetssubjekter etter EMK artikkel 1, selv om de ikke uten videre er klageberettiget etter EMK artikkel 34 uavhengig av den eller de som utøver foreldremyndigheten.[470] Følgelig kan man ikke avgjøre om saksøkere er rettighetssubjekter

[467] Rt. 2005 s. 534 (avsnitt 28).

[468] Søksmålsadgang har en side til EMK art. 6 om «access to court», sml. også Århuskonvensjonens art. 9.

[469] EMDs praksis vil likevel kunne bygge på pragmatiske tilnærminger, der domstolen kan avgjøre en sak på det minst tvilsomme grunnlag, basert på samdrøftelser av prosessuelle og materielle vurderingstema. Det gir ikke i seg selv veiledning for rekkevidden av rettighetsvernet, med mindre premissene gir klare holdepunkter for noe annet.

[470] *A.K. og L. v. Kroatia* (37956/11) avsnitt 47, og gjentatt i *Strand Lobben m.fl. v. Norge* (37283/13) avsnitt 156. Se også Kjølbro (2020) s. 48.

etter EMK artikkel 2 eller 8 ut fra om de ville oppfylt vilkår for å være klageberettiget ved en senere klage til EMD.

5.8.3 Overordnet om «victim»-kravet etter EMK artikkel 34

EMK artikkel 34 gir klagerett til fysiske og juridiske personer, ikke-statlige organisasjoner og grupper av individer, forutsatt at de kan hevde å være offer («victim») for en påstått krenkelse av konvensjonen. Med «victim» forstås den eller de personer som er direkte eller indirekte berørt av en anført krenkelse.[471] Foreninger kan klage på vegne av direkte berørte enkeltmedlemmer i henhold til fullmakt, eller klage i eget navn over påståtte krenkelser der foreningen, i alle fall som et utgangspunkt, selv er «directly affected».[472] Ettersom foreninger som juridiske personer ikke selv har rett til liv etter EMK artikkel 2 og som utgangspunkt ikke selv kan hevde en egen rett til helse etter EMK artikkel 8, kan man spørre om foreninger kan være i posisjon prosessuelt til å hevde brudd på disse bestemmelsene i eget navn.[473]

Problemstillingen må imidlertid presiseres ytterligere. Spørsmålet er ikke om organisasjoner kan hevde en *egen* rett til liv eller helse i eget navn, men om de kan klage i eget navn over krenkelser som vil berøre flere av foreningens medlemmer i fellesskap. Kjølbro gir uttrykk for at dette spørsmålet er beheftet med «noget tvivl».[474] Han konkluderer med at foreninger «formentlig» også kan være klageberettiget hvis det er tilstrekkelig mange av foreningens medlemmer som er direkte berørt.[475] Vi vil drøfte dette spørsmålet nærmere i det følgende.

5.8.4 Kan organisasjoner klage i eget navn over krenkelser som vil berøre medlemmene?

Etter EMDs rettspraksis er utgangspunktet at foreningen selv må være «directly affected» for å kunne klage, men dette gjelder ifølge domstolen kun «normally».[476] Kravet er typisk anvendt som begrunnelse for å nekte klager fra foreninger i saker der det finnes konkrete individer som angivelig har blitt utsatt for en krenkelse, og som enten selv har klaget eller vil kunne klage på egne vegne.[477] Dette stiller seg annerledes ved klager fra foreninger over klimagassutslipp med virkning fram i tid, som nettopp kjennetegnes av at det ikke uten videre kan pekes på enkeltindivider som allerede er rammet av konsekvenser av utslippene, og som er nærmest til å klage over de angivelige krenkelsene.[478]

[471] *Vallianatos m.fl. v. Hellas* [GC] (29381/09 og 32684/09) § 47.

[472] Kjølbro (2020) s. 121.

[473] *Identoba v. Georgia* (73235/12) § 45; *Greenpeace E.V. m.fl. v. Tyskland* (18215/06).

[474] Kjølbro (2020) s. 121.

[475] Kjølbro (2020) s. 121.

[476] *British Gurkha Welfare Society m.fl. v. Storbritannia* (44818/11) § 50.

[477] Se f.eks. *Identoba v. Georgia* § 45; *Vallianatos m.fl. v. Hellas* § 47.

[478] Sveitsisk høyesteretts avgjørelse av 5. mai 2020 illustrerer hvor vanskelig det vil være for individer å påvise at de i dag er individuelt og særlig rammet av klimaendringene.

Begrepet «victim» tolkes autonomt og dynamisk. Autonom tolkning betyr at kretsen av klageberettigede til EMD er løsrevet fra nasjonale avgrensninger av søksmålsberettigede. EMD praktiserer offerkravet videre enn nasjonale jurisdiksjoner, og det har tillatt klagere å fremme klager for å håndheve retten til miljø.[479] EMD vil likevel se hen til om en miljøorganisasjon har vært part i søksmålet nasjonalt.[480] Søksmålsadgang nasjonalt har tidvis vært avgjørende for offerstatus,[481] og i andre saker vektlagt som en faktor som tilsier at parten oppfyller «victim»-kravet.[482]

Dynamisk tolkning betyr at synet på klageberettigede vil måtte utvikle seg i takt med skiftende samfunnsforhold.[483] Begrunnelsen er at en for formalistisk tolkning av «victim»-begrepet ellers vil hindre effektiv og reell håndheving av rettigheter.[484]

Etter EMDs praksis innebærer «victim»-kravet en avgrensning mot prøving *in abstracto* og mot *actio popularis*, der enhver kan inngi klage over krenkelser begått overfor andre.[485] Dette er likevel bare et utgangspunkt. EMD aksepterer for eksempel klager fra enkeltindivider over forurensning av større områder, som rammer alle beboerne i områdene generelt og ikke enkeltindivider spesielt.[486] I *Cordella* ble Italia ikke hørt med at klagen måtte avvises som *actio popularis*. EMD viste til at det hadde formodningen for seg at forurensning av områdene var potensielt farlig for helsen og velværet for alle som ble utsatt for den, selv om risikoen ikke kunne la seg påvise og spesifisere på individnivå. EMD har ellers lang rettspraksis for å akseptere klager om potensielle konkrete[487] eller abstrakte[488] krenkelser dersom det er nødvendig for å sikre effektive rettigheter.

I tilfeller der det ville vært umulig for klagere å vise at de er direkte eller indirekte berørt av en påstått krenkelse, har EMD åpnet for abstrakt prøving av lover som rammer strukturelt. Ett typetilfelle er hemmelig overvåkning.[489] I *Klass m.fl. v. Tyskland*, begrunnet kommisjonen unntaket slik:

[479] *Balmer-Schafroth m.fl. v. Sveits* [GC] (22110/93) §§ 24–26); *Athanassoglou m.fl. v Sveits* (27644/95) § 39. Se også Sicilianos' tale publisert 27. februar 2020, tilgjengelig her: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20200227_Sicilianos_Environment_FRA.pdf.

[480] Sml. EMK art. 53.

[481] *Balmer-Schafroth m.fl. v. Sveits* §§ 24–26.

[482] *Aksu v. Tyrkia* § 52, *Micallef v. Malta* [GC] (17056/06) § 48.

[483] *Monnat v. Sveits* (73604/01) §§ 30–33; *Gorraiz Lizarraga m.fl. v. Spania* (62543/00) § 38.

[484] *Monnat v. Sveits* §§ 30–33.

[485] *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC] (47848/08) § 101; *Aksu v. Tyrkia* [GC] (4149/94 og 41029/04) § 50.

[486] *Cordella m.fl. v. Italia* (54414/13 og 54264/15) §§ 97 og 104. I § 104: «Il s'agit en tout cas d'une présomption, qui peut ne pas se vérifies dans un cas déterminé».

[487] *Soering v. Storbritannia* (14038/88).

[488] *Klass m.fl. v. Tyskland*.

[489] *Roman Zakharov v. Russland* [GC] (47143/06) §§ 173–178.

> «The question arises in the present proceedings whether an individual is to be deprived of the opportunity of lodging an application with the Commission because, owing to the secrecy of the measures objected to, he cannot point to any concrete measure specifically affecting him. In the Court's view, the effectiveness (l'effet utile) of the Convention implies in such circumstances some possibility of having access to the Commission. If this were not so, the efficiency of the Convention's enforcement machinery would be materially weakened. The procedural provisions of the Convention must, in view of the fact that the Convention and its institutions were set up to protect the individual, be applied in a manner which serves to make the system of individual applications efficacious.»[490]

I disse sakstypene ville en formalistisk tolking av «victim»-kravet altså utelukket klager over hemmelig overvåkning nettopp fordi overvåkningen er hemmelig. Denne typen krenkelser vil dermed være avskåret fra kontroll.

En tilsvarende umulighet kjennetegner klager over klimagassutslipp som kan krenke retten til liv og integritet. Det er en naturvitenskapelig kjensgjerning at vi med dagens utslippstakt (42 Gt CO_2 per år) har under 10 år igjen før gjenværende karbonbudsjett for å nå 1,5-gradersmålet med 66 prosent sannsynlighet, vil være overskredet.[491] Det vil låse inn irreversible og farlige klimaendringer, som det da ikke lenger vil være mulig å avverge. Samtidig kan det være vanskelig, i dag, å konkretisere hvilke individer som står i en reell og individualisert risiko for å miste livet i de jordskred, ras, flommer, hetebølger, pandemier og orkaner som klimagassutslipp i dag forårsaker med latent og forsinket virkning fram i tid.[492]

En formalistisk tolkning av «victim»-kravet vil derfor i praksis innebære, som i *Klass m.fl.*, at individer frarøves muligheten til å klage til EMD på grunn av selve den krenkelsen han eller hun klager over. Der det er hemmeligholdet som samtidig utgjør krenkelsen og det prosessuelle hinderet i *Klass*, er det temperaturresponsen på klimagassutslipp med sin iboende treghet som samtidig utgjør krenkelsen og det prosessuelle hinderet i klager over klimagassutslipp.

Et annet typetilfelle er masseovervåkning (bulk), der potensielle krenkelser vil kunne ramme alle og enhver, og der det ikke vil være mulig å påvise spesifiserte individuelle krenkelser. Her har EMD i senere tid realitetsbehandlet klager *in abstracto* fra fore-

[490] *Klass m.fl. v. Tyskland*, § 34.

[491] IPCCs karbonbudsjett, gjengitt i lagmannsrettens dom pkt. 3.1. Se www.globalcarbonproject.org/carbonbudget.

[492] Se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO vedrørende virkningstid.

ninger.[493] De knytter seg til rettigheter foreningene selv har som juridiske personer, men gjelder generelt *eksistensen* av lovgivning som åpner for masseovervåkning i bulk, og som potensielt tillater hemmelig overvåkning av enhver. I *Centrum för rättvisa v. Sverige* tilkjente EMD for eksempel foreningen «victim»-status, til tross for at klagen gjaldt eksistensen *in abstracto* av lovgivning og til tross for at foreningen ikke kunne påvise noen spesifisert individuell krenkelse, fordi det var tale om et «system for signal intelligence that potentially affects all users of, for example, mobil telephone services and the internet».

Ettersom klimaendringer, til forskjell fra hemmelig overvåkning og bulk-overvåkning, i ytterste konsekvens vil kunne innebære irreversible endringer av muligheten for liv i uoverskuelig framtid, vil en formalistisk forståelse av «victim»-kravet i tillegg lede til følgende paradoks:

I dag, når det fortsatt er tidsmessig mulig å verge seg mot utslipp som leder til farlige klimaendringer, kan klager over retten til liv og integritet tenkes prosessuelt avskåret fordi de ikke kan gjøres tilstrekkelig individualisert. Når klimaendringene med tiden blir så dramatiske at et krav til individualisering av tap av liv og helse uten vanskeligheter vil kunne innfris i et stort antall klager, vil individene ikke lenger ha mulighet til å verge seg mot årsakene til klimaendringene, fordi CO_2 over 1,5-gradersmålet (430 ppm. CO_2), endog 2 grader (450 ppm. CO_2), allerede er hentet opp og forbrent.[494]

Representative klager fra kollektive enheter, slik som miljøvernforeninger, kan derfor kanskje være den eneste måten individer effektivt og reelt kan håndheve rettigheter på dette området i dag. Hensynet til et effektivt rettighetsvern kan således tilsi at EMD vil være tilbøyelig til å tilkjenne miljøvernforeninger offerstatus, nettopp fordi kollektive enheter vil kunne representere et fellesskap av berørte interesser, selv om enkeltmedlemmenes interesser alene neppe er tilstrekkelig bedømt isolert. Hertil kommer at kompleksiteten i de administrative beslutninger slike klager kan tenkes å utfordre, vil innebære reelle hindre som en kollektiv enhet praktisk og ressursmessig kan ha bedre forutsetninger for å overkomme enn enkeltstående privatpersoner.

EMD resonnerte langs disse linjer i en prinsipielt begrunnet miljørettssak om plassering av en demning som ville oversvømme en landsby, *Gorraiz Lizarraga m.fl. v. Spania*. Her begrunnet domstolen en utvidende fortolkning av «victim»-begrepet med at kollektive enheter som foreninger blir stadig viktigere i moderne samfunn for at individer skal

[493] *Centrum för rättvisa v. Sverige* (35253/08) § 92 og *Big Brother Watch m.fl. v. Storbritannia* (58170/13, 62322/14 og 24960/15). Begge saker er til behandling i EMDs storkammer og er ikke endelig avgjort. Ytterligere to klager anlagt av foreninger er kommunisert, se *Privacy International m.fl. v. Storbritannia* (46259/16) og *Bureau of Investigative Journalism and Alice Ross v. Storbritannia* (62322/14).

[494] Se nærmere rapportens kapittel 2 skrevet av CICERO, og www.globalcarbonproject.org.

kunne ha tilgjengelige rettsmidler for å sikre effektive.[495] EMD tillot derfor både miljøvernforeningen og enkeltmedlemmer, som ikke hadde vært del av søksmålet nasjonalt, klageadgang til EMD. Domstolen minnet om at begrepet «victim» må tolkes dynamisk, og uttalte deretter følgende:

> «And indeed, in modern-day societies, when citizens are confronted with particularly complex administrative decisions, recourse to collective bodies such as associations is one of the accessible means, sometimes the only means, available to them whereby they can defend their particular interests effectively. Moreover, the standing of associations to bring legal proceedings in defence of their members' interests is recognised by the legislation of most European countries. That is precisely the situation that obtained in the present case. The Court cannot disregard that fact when interpreting the concept of "victim". Any other, excessively formalistic, interpretation of that concept would make protection of the rights guaranteed by the Convention ineffectual and illusory.»[496]

EMD har også i andre sammenhenger understreket betydningen av miljøvernforeninger for å avverge og påklage krenkelser av miljørettigheter.[497] Sicilianos har pekt på at retten til å stifte foreninger kan vise seg å bli svært viktig for å fremme klager over miljørettslige krenkelser for EMD.[498]

Et unntak for miljøvernforeninger kan dra veksler på begrunnelsen for representative søksmål, slik dette instituttet har vokst frem i europeiske rettssystemer. EMD kan vektlegge om et tolkningsresultat er i samsvar med det som følger av flere konvensjonsstaters rettssystemer.[499] I *Gorraiz Lizarraga m.fl.* begrunnet EMD dynamisk tolkning av EMK artikkel 34 og 35 blant annet med at adgangen for foreninger til å bringe søksmål for å forsvare medlemmers interesser «is recognised by the legislation of most European countries».[500]

Etter Rt. 2005 s. 844 (avsnitt 45) vil norske domstoler ved tvil om forståelsen av EMK også kunne trekke inn «verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning». Det representative søksmålsinstituttet er i norsk rett opprinnelig begrunnet i at miljøvernforeninger representerer bredere ideelle og allmenne interesser

[495] *Gorraiz Lizarraga m.fl. v. Spania* § 38.
[496] *Gorraiz Lizarraga m.fl. v. Spania* § 38.
[497] Se f.eks. *Costel Popa v. Romania* (47558/10).
[498] Sicilianos, publisert tale 27. februar 2020, omtalt over.
[499] Se *Agrotexim m.fl. v. Hellas* § 66; *Goodwin v. Storbritannia* § 39.
[500] Se *Gorraiz Lizarraga m.fl. v. Spania* § 38.

som ellers ikke kan eller vil bli påberopt for domstolene.[501] I tilfeller der enkeltindivider ikke vil være berørt i en slik grad at de selv kan gå til sak, er organisasjoner etter norsk rett også ansett søksmålsberettiget fordi de representerer summen av berørte interesser, jf. Rt. 1914 s. 419, Rt. 1952 s. 554, Rt. 1980 s. 569, og Rt. 1987 s. 538. Schei m.fl. skriver at en organisasjon har søksmålsinteresse i slike tilfeller «nettopp fordi representerer et fellesskap – de berørte – og hvor enkeltmedlemmer neppe er berørt i en slik grad at de ville kunne gå til sak».[502]

Ved spørsmål om klimagassutslipp gjør denne typen betraktninger seg særlig gjeldende. Det er fordi konsekvensene av utslippene i sterkest grad truer de som mangler prosessdyktighet etter tvisteloven § 2-2 (2), og selvstendig klagerett etter EMK artikkel 34 i dag. Det er barn og unge som vil leve til og forbi 2100, og som i sin levetid, og i sine barns levetid, vil bli utsatt for dramatiske og irreversible klimaendringer om ikke klimagassutslippene reduseres betydelig på få år nå.

På denne bakgrunn mener vi det er flere holdepunkter for å anta at EMD vil behandle miljøvernforeninger som påklager potensielle krenkelser som følge av klimagassutslipp som et typetilfelle *utenfor* de tilfeller der det «normally» kreves at foreningen selv er direkte berørt.[503]

5.8.5 Kan individer klage til EMD når søksmålet er anlagt av en organisasjon?

Hvorvidt en miljøorganisasjon kan klage i eget navn behøver likevel ikke være avgjørende for om slike klager i substans blir fremmet. EMD-praksis viser at det er mulig å differensiere sammensetningen av klagere for EMD, slik at enkeltmedlemmer av foreningen står som medklagere, uten at de har tatt del i det nasjonale søksmålet i eget navn. *I Gorraiz Lizarraga m.fl. v. Spania* aksepterte EMD klager fra enkeltmedlemmer av en miljøvernforening som ikke hadde vært del av foreningens søksmål.[504] Avgjørelsen er forstått slik at enkeltmedlemmer av en miljøvernforening vil være klageberettiget uten hensyntagen til om de selv har uttømt nasjonale rettsmidler, såfremt søksmålet anses anlagt gjennom en forening.[505] Derimot vil ikke-medlemmer som ikke på noen måte har deltatt i foreningens søksmål måtte uttømme nasjonale rettsmidler før de kan fremme klage til EMD i eget navn.[506]

5.8.6 Oppsummering

Selv om EMKs prosessvilkår vil kunne utgjøre et praktisk hinder når det gjelder klager over klimagassutslipp til EMD i dag, er det flere holdepunkter i rettskildene som

[501] Se Rt. 1980 s. 569, Rt. 1992 s. 1618 og Rt. 2003 s. 833. I forarbeidene til tvisteloven pekes det på at det særlig er foreninger og stiftelser «som fremtrer som viktige bærere av allmenne og ideelle interesser i det sivile samfunn», jf. Ot.prp. nr. 52 (2004–2005) s. 356.

[502] Schei m.fl., Tvisteloven kommentarutgave, 2. utg. bind I, s. 60.

[503] Sml. *British Gurkha Association m.fl. v. Storbritannia*.

[504] *Gorraiz Lizarraga m.fl. v. Spania,* § 39.

[505] *Bursa Barosu Baskanligi m.fl. v. Tyrkia*, nr. 25680/05, 19/06/2018, § 115.

[506] *Bursa Barosu Baskanligi m.fl. v. Tyrkia* § 115.

tilsier at EMD vil kunne tillempe prosessvilkårene for å sikre effektiv prøving av påberopte rettigheter.[507]

5.9 Avsluttende merknader

Dette kapitlet har analysert i hvilken utstrekning EMK artikkel 2 og 8 oppstiller en positiv forpliktelse for myndighetene til å gjøre sitt for å avverge farlige klimaendringer. Vi har vist at spørsmålet må besvares ut fra en selvstendig vurdering basert på EMDs metode, selv om det foreløpig ikke foreligger direkte avklarende EMD-praksis. Når det gjelder de materielle rettighetene, har vi vurdert at foreliggende kilder trekker i retning av at EMK artikkel 2 og 8 får anvendelse på risiko for farlige klimaendringer på grunn av klimagassutslipp, selv om spørsmålet altså ikke er avklart av EMD selv. Vi har konkludert med at det neppe er holdepunkter i rettskildene for å frita stater fra ansvar på grunn av klimagassutslippenes globale karakter, og skissert de ulike prosessuelle og substansielle forpliktelsene som statene etter EMDs foreliggende praksis antakelig har for å beskytte sine innbyggere mot farlig påvirkning av klimasystemet.

Vi vil understreke at spørsmålene er uavklart. Det kan også diskuteres hvor langt nasjonale domstoler bør gå i å tolke konvensjonen i EMDs sted. Samtidig kan man spørre om det her egentlig er tale om å nytolke EMK artikkel 2 og 8. Som gjennomgangen av tolkningsprinsipper og rettspraksis har vist, ligger det kanskje nærmere å karakterisere det som anvendelse av etablerte rettssetninger fra EMDs rettspraksis i lys av formål på et nytt faktum.

[507] Se i denne retning Sicilianos tale, 27. februar 2020.

6. Klima i FNs menneske-rettighetssystem

Klimaendringenes effekt på realiseringen av menneskerettighetene blir viet stadig større oppmerksomhet fra FNs ulike menneskerettslige organer.

6.1 Innledning

Hovedinstrumentene for beskyttelse av menneskerettighetene globalt er FNs menneskerettighetskonvensjoner. De to mest generelle av disse er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Begge springer ut av FNs erklæring om menneskerettigheter av 1948. I tillegg finnes de mer spesialiserte menneskerettighetskonvensjonene, blant annet FNs barnekonvensjon, FNs kvinnekonvensjon, FNs torturkonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon, og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.[508]

Det finnes ingen generelle menneskerettighetsbestemmelser om klima- eller miljørettigheter i FNs menneskerettighetskonvensjoner.[509] Sammenheng mellom klima og menneskerettigheter er likevel påpekt på flere nivå i FN-systemet.[510] FNs menneskerettighetsråd vedtok i 2008 en egen resolusjon som anerkjente sammenhengen mellom klima, miljø og menneskerettigheter, og har siden den gang jevnlig kommet med resolusjoner om forholdet mellom staters menneskerettslige forpliktelser og klima- og miljøendringer.[511] Den siste av disse kom i juli 2019.[512] Både menneskerettighetsrådet og FNs høykommissær for menneskerettigheter har påpekt flere ganger at klimaendringene utgjør en betydelig trussel for realiseringen av menneskerettigheter.[513]

[508] FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnekonvensjonen og kvinnekonvensjonen er gjort til norsk lov og går ved motstrid foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. FNs rasediskrimineringskonvensjon er inkorporert i likestillings- og diskrimineringsloven.

[509] Se rapportens kapittel 7 om prosessuelle rettigheter.

[510] Se rapportens kapittel 3 om sammenhengen mellom klimaendringer og menneskerettigheter.

[511] A/HRC/RES/7/23.

[512] A/HRC/RES/41/21, med videre henvisning til tidligere vedtatte resolusjoner som omhandler klima og miljø.

[513] Ibid.

Blant de utsatte rettighetene er retten til liv, retten til helse, retten til en adekvat levestandard, urfolksrettigheter og rettighetene til flere utsatte grupper i samfunnet.[514]

Anerkjennelse av den nære sammenhengen mellom effektive menneskerettigheter og et levelig klima er også kommet til syne i praksisen fra FNs ulike menneskerettighetsorganer. Dette kapitlet vil først gå gjennom praksis fra FNs overvåkningsorganer og de rettighetene som har blitt viet mest oppmerksomhet i en klima- og miljøsammenheng. Kapitlet er inndelt etter rettigheter og tar for seg retten til liv og retten til privatliv- og familieliv (6.3) og retten til helse (6.4).[515] Kapitlet ser også på overvåkningsorganers klimarelaterte anbefalinger til Norge og anbefalinger til Norge fra FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljø (6.5). Før vi går inn i disse materielle sidene, vil vi komme med noen korte bemerkninger om FNs overvåkningsorganer og deres praksis (6.2).

6.2 FNs overvåkningsorganer og deres praksis

6.2.1 FNs overvåkningsorganer

For hver enkelt av menneskerettighetskonvensjonene finnes det egne overvåkningsorganer (ofte kalt komiteer).[516] I FN finnes det til sammen ti slike komiteer. Disse har i oppgave å fremme, overvåke og håndheve staters etterlevelse av rettighetene som er nedfelt i den enkelte konvensjon. Dette gjør de gjennom generelle tolkningsuttalelser til konvensjonsrettighetene («general comments»), konkluderende merknader til enkeltstaters periodiske rapporter («concluding observations») og behandling av klagesaker mot statene fra enkeltpersoner.[517]

6.2.2 Betydningen av overvåkningsorganenes uttalelser

Verken generelle tolkningsuttalelser, konkluderende merknader eller avgjørelser i individklagesaker er i seg selv rettslig bindende for konvensjonsstatene. Det betyr likevel ikke at overvåkningsorganenes uttalelser er uten rettslig betydning.

[514] Ibid. Se også Burger og Wentz, «Climate Change and human rights» i May og Daly (red.) *Human Rights and the Environment. Legality, Indivisibility, Dignity and Geography* (2019) s. 199 ff.

[515] En rekke andre rettigheter har også blitt viet oppmerksomhet. Som oftest har overvåkningsorganene i sine ulike typer uttalelser nevnt at oppfyllelsen av disse rettighetene kan bli negativt påvirket eller truet av effektene av klimaendringene, uten å omtale dette videre. Kvinnekomiteen, barnekomiteen, komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, komiteen for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, og komiteen for rettighetene migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familie kom i september 2019 f.eks. med en felles uttalelse («joint statement») om klimaendringer og menneskerettigheter, hvor de fremhever hvordan effektene av klimaendringene truer realiseringen av rettighetene i de respektive konvensjonene de er satt til å overvåke. Tilgjengelig på https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E.

[516] På engelsk «Treaty Bodies».

[517] Det er en forutsetning at den enkelte konvensjonsstaten har sluttet seg til individklageordningen til den aktuelle FN- konvensjonen for at den aktuelle komiteen skal behandle disse. Norge har per i dag sluttet seg til den individuelle klageordningen for fire konvensjoner, nærmere bestemt konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, torturkonvensjonen, kvinnekonvensjonen, og rasediskrimineringskonvensjonen. Se NIMs årsmelding fra 2019, s. 194 flg., tilgjengelig på https://www.nhri.no/

Overvåkningsorganenes avgjørelser i klagesaker fra enkeltpersoner kan ha «betydelig vekt» i en norsk kontekst.[518] Avgjørelsene fra overvåkningsorganene er likevel ikke bindende på samme måte som dommer fra EMD.[519] Når det gjelder uttalelser som fremstår som «en klar konvensjonstolkning», har Høyesterett uttalt at denne typen uttalelser fra organet som er satt til å overvåke en menneskerettighetskonvensjon må tillegges «betydelig vekt».[520] Høyesterett legger mindre vekt på uttalelser som gir uttrykk for en tilrådning om optimal praksis.[521] Hvor stor rettslig betydning en uttalelse har må derfor vurderes ut ifra hvor godt den kan forankres i konvensjonsteksten.

Høyesterett har ikke uttrykkelig tatt stilling til vekten av de konkluderende merknadene til enkeltstaters rapporter, men denne typen komitéuttalelser er statsspesifikke og har nok derfor lavere generell vekt som tolkningsfaktor. Merknadene gir også ofte uttrykk om ønskelig utforming av praksis, uten at komiteene konstaterer om det foreligger brudd på menneskerettslige forpliktelser.[522]

6.3 Retten til liv og retten til privat- og familieliv

6.3.1 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)

Retten til liv og retten til privatliv er nedfelt i SP, henholdsvis artikkel 6 og 17. Rettighetene i denne konvensjonen overvåkes av FNs menneskerettighetskomité.

Menneskerettighetskomiteen kom i 2018 med en generell kommentar om retten til liv.[523] I kommentaren anerkjenner komiteen sammenhengen mellom retten til liv og konsekvensene av klimaendringene og miljøforringelse. Komiteen uttaler at «environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life.» Komiteen understreker dessuten at retten til liv ikke skal tolkes snevert, og at den også «concerns the entitlement of individuals to be free from acts and omissions that are intended or may be expected to cause their unnatural or premature death, as well as to enjoy a life with dignity.»

[518] I Rt. 2008 s. 1764 avsnitt 81 uttalte Høyesterett at «konvensjonstolkning foretatt av FNs menneskerettighetskomité må ha betydelig vekt som rettskilde». Dommen er vist til i bl.a. HR-2017-2247-A, avsnitt 19.

[519] Dette skiller avgjørelser fra FN-komiteene fra f.eks. avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen, som er bindende for den enkelte konvensjonsstat. Se rapportens kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

[520] Se f.eks. HR-2018-2096-A, avsnitt 14-16 med videre henvisninger.

[521] Se bl.a. Rt. 2009 s. 1388 avsnitt 78. Synspunktet kommer også til syne i senere dommer, se bl.a. HR-2019-2301-A.

[522] For en mer generell oversikt over betydningen av FN-komiteenes uttalelser, se f.eks. Hellerslia, «Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse», *Jussens Venner*, nr. 53 (2018) s. 71–111 og Strand, «FNs menneskerettskonvensjoner og FN-komiteenes håndheving av dem» i Høgberg og Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 420–451. Se også NIMs årsmelding 2019, s. 104 flg., tilgjengelig på nhri.no.

[523] CCPR/C/GC/36. De følgende sitatene er fra avsnitt 62 i kommentaren.

Når det gjelder enkeltstaters plikt til å sikre retten til liv, legger komiteen til grunn at staters forpliktelser under internasjonal miljørett bør ha betydning for tolkningen av artikkel 6, og vice versa. Implementeringen av staters plikt til å sikre liv er, ifølge komiteen, avhengig av at statene iverksetter tiltak for å bevare og verne miljøet og for å forhindre skade på miljøet, forurensing og klimaendringer.[524]

Menneskerettighetskomiteen har også behandlet enkelte individklagesaker om retten til liv og *miljø*. I *Portillo Cáceres v. Paraguay* klagde en familie inn Paraguay over landbruksnæringens bruk av sprøytemidler som ifølge klagerne hadde ført til at flere i lokalmiljøet ble forgiftet, og en i familien døde.[525] Komiteen kom til at Paraguay ikke i tilstrekkelig grad hadde håndhevet miljøreguleringer og adressert de negative konsekvensene av sprøytemidlene, og at det forelå brudd på klagernes rett til liv og privat- og familieliv.[526] Komiteen viste til internasjonal rettsutvikling, herunder praksis fra EMD, som anerkjenner eksistensen av en «undeniable link» mellom miljøvern og realisering av menneskerettigheter, og som etablerer at miljøforringelser kan negativt påvirke retten til liv.[527] Komiteen uttalte at stater må iverksette «all appropriate measures» for å adressere «general conditions in society», herunder forurensning, som kan medføre trusler mot retten til liv eller forhindre individer fra å leve et liv med «dignity».[528] Komiteen understreket at sikringsplikten gjelder selv om liv ikke har gått tapt.[529] Forurensingen ble funnet å utgjøre «reasonably foreseeable» trusler mot liv, ettersom sprøytemidlene påvirket drikkevannskilder, avlinger og beitedyr. Komiteen viste til at myndighetene var gjort kjent med trusselen sprøytemidlene utgjorde. Retten til liv etter SP artikkel 6 var derfor krenket.

Komiteen kom også til at det forelå brudd på retten til privat- og familieliv etter SP artikkel 17. Komiteens begrunnelse var som følger:

> «[w]hen pollution has direct repercussions on the right to one's private and family life and home, and the adverse consequences of that pollution are serious because of its intensity or duration and the physical or mental harm that it does, then the degradation of the environment may adversely affect the well-being of individuals and constitute

[524] Ibid., «obligations of States parties under international environmental law should thus inform the contents of article 6 of the Covenant, and the obligation of States parties to respect and ensure the right to life should also inform their relevant obligations under international environmental law. Implementation of the obligation to respect and ensure the right to life, and in particular life with dignity, depends, inter alia, on measures taken by States parties to preserve the environment and protect it against harm, pollution and climate change caused by public and private actors.»

[525] *Portillo Cáceres v. Paraguay*, sak nr. 2751, 2016, CCPR/C/126/D/2751/2016.

[526] Det forelå også krenkelser av andre rettigheter, herunder retten til rettferdig rettergang.

[527] Se avgjørelsens avsnitt 7.4.

[528] *Portillo Cáceres v. Paraguay*, sak nr. 2751, 2016, CCPR/C/126/D/2751/2016, avsnitt 7.3.

[529] *Ibid*.

violations of private and family life and the home.»[530]

Denne saken mot Paraguay utgjorde del av grunnlaget for en senere avgjørelse fra menneskerettighetskomiteen, *Teitiota v. New Zealand*.[531] Avgjørelsen gjaldt hvorvidt klimafordrevne kan ha krav på internasjonal beskyttelse etter SP artikkel 6, som også gir et vern mot retur hvis det er reell risiko for tap av liv.[532] Videre er retten til liv og retten til privat- og familieliv to av grunnlagene i *Torres Strait Islanders v. Australia,* som ligger inne til behandling hos menneskerettighetskomiteen.[533]

6.3.2 FNs barnekonvensjon og barns rett til liv

Barns rett til liv er særskilt vernet etter artikkel 6 i FNs barnekonvensjon. Rettighetene i barnekonvensjonen overvåkes og håndheves av FNs barnekomité. Norge er ikke tilsluttet individklageordningen til barnekomiteen. Dette medfører at eventuelle individklagesaker fra denne komiteen (og andre komiteer hvor Norge ikke er tilsluttet individklageordningen) ikke kan tillegges like mye vekt som individklageavgjørelser fra komiteer hvor Norge er tilsluttet.

FNs barnekomité har per i dag ikke avgjort noen individklagesaker om barns rett til liv sett opp mot klimaendringene. Men en klagesak ligger i skrivende stund til behandling, *Sacchi m.fl. v. Argentina m.fl.* Klagerne, blant dem svenske Greta Thunberg, hevder at en rekke stater bryter flere av rettighetene i barnekonvensjonen, herunder barns rett til liv, ved ikke å iverksette tiltak for å hindre klimagassutslipp.[534] I klagen pekes det for det første på at ingen av de innklagede statene, Argentina, Brasil, Frankrike og Tyskland, har gjort nok for å redusere sine utslipp i tråd med Parisavtalens krav om «highest possible ambition» og at utslippsnivåene til statene ikke vil bidra til realiseringen av 1,5-gradersmålet. For det andre peker klagerne på at statene som medlemmer av G20, som samlet står for 84 prosent av verdens utslipp, ikke har tatt i bruk alle tilgjengelige rettslige, diplomatiske og økonomiske virkemidler for å beskytte barn mot livstruende karbonutslipp. Klagerne anfører at dette bryter med barns rett til liv (artikkel 6), i tillegg til retten til helse (artikkel 24), kultur (artikkel 30) og hensynet til barnets beste (artikkel 3).

6.4 Retten til helse

6.4.1 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

Retten til helse er nedfelt i ØSK artikkel 12. Bestemmelsen nevner også miljø eksplisitt. Her heter det at stater skal jobbe for «the improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene», for å sikre retten til helse.

[530] Se avgjørelsens avsnitt 7.8.

[531] *Teitiota v. New Zealand*, sak nr. 2728/2016 (avsagt 24. oktober 2019, offentliggjort 7. januar 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016).

[532] Saken er nærmere omtalt i rapportens kapittel 8 om klimafordrevne.

[533] Saken er nærmere omtalt i rapportens kapittel 9 om klimasøksmål basert på menneskerettigheter.

[534] Saken er nærmere omtalt i rapportens kapittel 9 om klimasøksmål basert på menneskerettigheter.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen) overvåker rettighetene i denne konvensjonen. Komiteen har i generelle kommentarer beskrevet nærmere hva retten til helse i artikkel 12 innebærer. Her har komiteen uttalt at retten til helse «embraces a wide range of socio-economic factors that promote conditions in which people can lead a healthy life, and extends to the underlying determinates of health, such as [ ] a healthy environment».[535]

Videre uttaler komiteen at statene skal «prevent and reduce the population's exposure to harmful substances such as radiation and harmful chemicals or other detrimental environmental conditions» og «enact and enforce laws to prevent the pollution of water, air and soil by extractive and manufacturing industries.»[536] Komiteen har videre uttalt at befolkningen må ha tilgang til effektive klagemekanismer og domstoler for å kunne ivareta denne rettigheten.[537]

6.4.2 FNs barnekonvensjon og barns rett til helse

Barnekonvensjonens artikkel 24 verner barns rett til helse. Miljømessige faktorer er også eksplisitt nevnt i denne artikkelen.[538]

Barnekomiteen refererer til klimaendringers effekt på realiseringen av barns rett til helse i en generell kommentar om barns rett til den høyest mulig oppnåelige helsestandard etter artikkel 24. I kommentaren uttaler komiteen at det er en «growing understanding of the impact of climate change [ ] on children's health».[539] Videre identifiserer komiteen miljøforurensing som en trussel mot barns rett til helse, og komiteen uttrykker bekymring for at miljøproblemer kan hindre eller negativt påvirke gjennomføringen av retten til helse.[540]

Barnekomiteen uttaler videre i kommentaren at miljøtiltak bør adressere klimaendringer, «as this is one of the biggest threats to children's health and exacerbates health disparities», og at stater derfor bør plassere «children's health concerns at the centre of their climate change adaptation and mitigation strategies.»[541]

Komiteen har ikke avgjort noen individklagesaker som gjelder barns rett til helse og klimaendringer. Dette er imidlertid et av grunnlagene i den nevnte klagesaken *Sacchi m.fl. v. Argentina m.fl.*

6.5 Anbefalinger til Norge fra FNs overvåkningsorganer og FNs spesialrapportør

6.5.1 Overvåkningsorganenes anbefalinger

De ulike overvåkningsorganene har kommet med en rekke anbefalinger til Norge i

[535] E/C.12/2000/4, avsnitt 4.
[536] Ibid, avsnitt 15.
[537] Se avsnitt 59.
[538] Miljømessige faktorer nevnes også i barnekonvensjonens art. 28, som verner barns rett til utdannelse.
[539] CRC/C/GC/15, avsnitt 5.
[540] Ibid.
[541] Ibid., avsnitt 50.

konkluderende merknader etter statsrapportene.[542] Anbefalingene kan være tilrådinger om optimal praksis, eller baserte på gjeldende rett. De er som nevnt ikke rettslig bindende, men de gir veiledning for hvordan overvåkningsorganene mener Norge best kan oppfylle sine menneskerettslige forpliktelser etter de ulike menneskerettighetskonvensjonene. I nyere tid har FNs overvåkningsorganer viet stadig mer oppmerksomhet til klima i sine anbefalinger til enkeltstater.

En analyse som er foretatt av konkluderende merknader til statspartsrapporter viser en klar økning i traktatorganenes henvisning til klimaendringer. Mens det i årene 2008–2014 var fem eller færre henvisninger per år, har det i årene 2016–2018 vært over 15 årlig. I 2018 var det en svært markant økning fra 18 henvisninger året før til 33 henvisninger.[543] I tillegg har FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og FNs komité for beskyttelse av rettighetene til migrasjonsarbeidere vist til klimaendringene i nyere konkluderende merknader. Også Norge har fått anbefalinger fra overvåkningsorganene som omhandler klima. Disse har kommet fra ØSK-komiteen, barnekomiteen og kvinnekomiteen.[544]

6.5.2 Anbefalinger fra FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljø

FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljø har som oppgave å fremme implementering og etterleving av staters menneskerettslige forpliktelser på klima- og miljøområdet.[545] Mandatet ble opprettet i 2012. En av spesialrapportørens hovedoppgaver er landbesøk med påfølgende rapport til FNs menneskerettighetsråd om god praksis og utfordringer knyttet til menneskerettigheter og miljø.

På samme måte som overvåkningsorganenes uttalelser, er ikke FNs spesialrapportørs vurderinger og anbefalinger bindende for statene. Det er også noen sentrale forskjeller mellom spesialrapportørene og overvåkningskomiteene. Spesialrapportørene er ikke etablert direkte i medhold av de ulike menneskerettighetskonvensjonene, som enkeltstatene har sluttet seg til, men i stedet opprettet av FNs menneskerettighetsråd. Spesialrapportørene har ofte en faglig tyngde på sitt felt som gjør rapportene og anbefalingene verd å merke seg. De kan være nyttige som en pekepinn utenfra om hvordan en stat best kan etterleve sine menneskerettslige forpliktelser.

Spesialrapportøren for menneskerettigheter og miljø var på landbesøk i Norge i septem-

[542] Se NIMs rapport «Compilation of Recommendations to Norway» for en samling av alle overvåkningsorganenes anbefalinger til Norge fra 2017–2020. Tilgjengelig på nhri.no.

[543] Center for International Environmental Law og The Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, 'States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change. 2019 Update' s. 6, tilgjengelig på https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/03/HRTB-Feb.-2019-update-2019-03-25.pdf.

[544] Se henholdsvis E/C.12/NOR/CO/6, avsnitt 10-11, CRC/C/NOR/CO/5–6, avsnitt 27 og CEDAW/C/NOR/CO/9, avsnitt 14.

[545] A/HRC/RES/37/8.

ber 2019, og avga sin rapport i januar 2020. I rapporten påpekes det at selv om det gjøres mye godt arbeid på miljøområdet i Norge, så finnes det rom for forbedringer. Rapporten inneholder blant annet en oversikt over faktiske forhold som er av relevans på klima- og miljøområdet, og en rekke anbefalinger om hvordan Norge kan bli bedre på å ivareta sine miljørettslige og menneskerettslige forpliktelser.

Rapporten foreslår en rekke klima- og miljørelaterte tiltak, blant annet å adressere luftforurensing i større grad, iverksette tiltak for å fase ut fossilbiler og akselerere prosessen med foreslåtte karbonlagringsprosjekter. Videre foreslår rapporten tiltak for å sikre samenes rettigheter, særlig i forbindelse med konsultasjonsprosesser og sikring av de materielle forholdene for å kunne drive reindrift. Til sist tar spesialrapportøren til orde for at Norge bør avslutte oljeleting, og starte en gradvis utfasing av fossil industri.[546]

6.6 Utviklingstrekk

Det som gjennomgående påpekes av FNs overvåkningsorganer i deres praksis, er at klima- og miljøendringer forsterker de menneskerettslige utfordringene som allerede eksisterer for de ulike rettssubjektene hver enkelt konvensjon og komité dekker. Jevnt over tyder det at overvåkningsorganene så ofte nevner klimaendringene på at dette blir stadig viktigere for tolkningen og håndhevingen av rettighetene i FNs menneskerettighetskonvensjoner. Selv om de konkluderende merknadene og anbefalingene i disse er statsspesifikke og har begrenset rettslig vekt, viser utviklingen ganske tydelig at FNs overvåkningsorganer vier stadig mer oppmerksomhet til klimaendringene og deres (negative) betydning for realiseringen av menneskerettighetene.

Dette ser man også i andre og mer konkrete uttalelser fra de ulike overvåkningsorganene som har større rettslig betydning, slik som menneskerettighetskomiteen sine uttalelser om fortolkningen av retten til liv i blant annet *Portillo Cáceres v. Paraguay* og *Teitiota v. New Zealand*. Det er all grunn til å forvente at denne utviklingen i FNs menneskerettighetssystem kommer til å fortsette.

[546] A/HRC/43/53/Add.2. Hele spesialrapportørens rapport med alle anbefalingene er tilgjengelig på https://undocs.org/A/HRC/43/53/Add.2.

7. Prosessuelle rettigheter

Miljørettighetene består også av prosessuelle rettigheter. De prosessuelle rettighetene dreier seg ikke om innholdet i avgjørelser, men de stiller visse krav til saksbehandlingen i klima- og miljøsaker.

7.1 Innledning

Hovedkategorien av prosessuelle rettigheter er det man kan kalle for deltakerrettigheter. Deltakerrettighetene omfatter rett til miljøinformasjon, rett til deltakelse i beslutningsprosesser og rett til effektive rettsmidler. En sentral begrunnelse for denne typen rettigheter er at borgerne skal kunne øve innflytelse på og kontrollere myndighetenes beslutninger på klima- og miljøfeltet. Deltakerrettighetene har med andre ord en nær kobling til demokratiske prinsipper.[547]

En annen kategori av prosessuelle rettigheter omfatter myndighetenes utredningsplikt.[548] Et hensyn bak utredningsplikten er å sørge for visse krav til kvaliteten på myndighetenes utredninger forut for beslutninger som har eller kan ha negative klima- eller miljøkonsekvenser. I tillegg er det en nær sammenheng mellom utredningsplikten og retten til miljøinformasjon. I det følgende skal det først gis en generell oversikt over de mest sentrale rettskildene (7.2), før deltakerrettighetene (7.3) og myndighetenes utredningsplikt (7.4) behandles.

7.2 Overordnet om de mest sentrale rettskildene og institusjonelle ordninger

Som det fremgår av rapportens kapittel 4, etablerer Grunnloven § 112 en rett til miljø.[549] I tillegg til de materielle skrankene som bestemmelsen oppstiller, angir Grunnloven § 112 andre ledd også prosessuelle miljørettigheter. Her heter det at «[b]orgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.» Det fremgår både av ordlyden og av

[547] Se Leib, *Human Rights and the Environment. Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives* (2011) s. 85–86 og Atapattu, *Human Rights Approaches to Climate Change. Challenges and Opportunities* (2016) s. 47.

[548] Det er verdt å understreke allerede her at vårt perspektiv i det følgende begrenser seg til utredningsforpliktelser som kan utledes av menneskerettslige normer.

[549] Oversikten i dette kapitlet er ikke ment å være uttømmende, men konsentrerer seg om bestemmelsene som er mest sentrale fra et menneskerettighetsperspektiv.

GRUNNLOVEN § 112 ANNET LEDD

«Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.»

forarbeidene til bestemmelsen at den er ment som en håndhevbar rettighet.[550] Av ordlyden fremgår det også at det er en nær kobling til de materielle rettighetene i første ledd: de prosessuelle rettighetene er gitt *slik at* borgerne kan ivareta sine rettigheter etter første ledd. For øvrig må «naturmiljøets tilstand» forstås slik at også klimasystemet og klimagassutslipp er omfattet.[551]

Internasjonalt er det Århuskonvensjonen fra 1998 som er det sentrale instrumentet når det gjelder deltakerrettigheter.[552] Konvensjonen er en rettighetskonvensjon, og er også blitt vist til av EMD i flere saker.[553] Formålsbestemmelsen, artikkel 1, lyder i norsk oversettelse som følger:

Definisjonen av «miljøinformasjon» i artikkel 2 (3) er så vid at den også må anses å omfatte klimasystemet og klimagassutslipp.[554]

I tillegg inneholder enkelte av bestemmelsene i EMK prosessuelle rettigheter. Som nevnt i kapittel 5, innfortolker EMD positive forpliktelser til å beskytte mot risiko for miljøskade etter EMK artikkel 2 og 8. Disse forpliktelsene har også prosessuelle sider. Prosessuelle plikter for myndighetene følger også av ytrings- og informasjonsfriheten i EMK artikkel 10, samt retten til en rettferdig rettergang i EMK artikkel 6. Det er også

ÅRHUSKONVENSJONEN ARTIKKEL 1

«For å bidra til å beskytte retten ethvert menneske blant nålevende og framtidige generasjoner har til å leve i et miljø som er forenlig med vedkommendes helse og velbefinnende, skal enhver part garantere rettighetene knyttet til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjonen.»

[550] Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 6.

[551] Sml. tilsvarende ovenfor under rapportens kapittel 4 om Grunnloven § 112 for første ledd sin del.

[552] Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. United Nations, *Treaty Series*, vol. 2161, s. 447.

[553] Se f.eks. *Grimkovskaya v. Ukraina* (38182/03) avsnitt 69 og *Di Sarno m.fl. v. Italia* (30765/08) avsnitt 107. Se nærmere Peters, «Unpacking the diversity of procedural environmental rights: the European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention», *Journal of Environmental Law*, 2018, Vol. 30 No. 1, s. 1–27.

[554] Som påpekt i United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (2. utg. 2014) s. 50, inneholder ikke konvensjonen noen definisjon av «miljø» («environment»). Det er derfor naturlig å legge definisjonen av «miljøinformasjon» til grunn også i de tilfellene der konvensjonen bruker uttrykket «miljø», f.eks. i art. 9 (3).

verdt å nevne at det internasjonale klimasamarbeidet har løftet frem prosessuelle rettigheter som sentrale forpliktelser i oppfyllelsen av klimasamarbeidet. Parisavtalen artikkel 12 fremhever retten til deltakelse og informasjon som viktige elementer for å forsterke klimahandling under avtalen.

PARISAVTALEN ARTIKKEL 12

«Parties shall cooperate in taking measures, as appropriate, to enhance climate change education, training, public awareness, public participation and public access to information, recognizing the importance of these steps with respect to enhancing actions under this Agreement.»

På alminnelig lovgivningsnivå finner man prosessuelle miljøbestemmelser en rekke steder, herunder miljøinformasjonsloven fra 2004.[555] Loven tar sikte på å gjennomføre Norges internasjonale forpliktelser, for eksempel Århuskonvensjonen, og å operasjonalisere Grunnloven § 112 andre ledd.[556] Kort fortalt sier loven at enhver som hovedregel har rett til å få miljøinformasjon fra offentlige organer og private virksomheter, og den gir også allmennheten rett til å delta i visse beslutningsprosesser som er av betydning for miljøet.

En annen lovbestemmelse som er viktig, selv om den ikke er en rettighetsbestemmelse, er § 6 i klimaloven. Her heter det at regjeringen årlig skal redegjøre for klimaarbeidet, herunder hvordan Norge kan nå de fastsatte klimamålene, ovenfor Stortinget. Bestemmelsen er viktig fra et prosessuelt ståsted fordi den bidrar til offentliggjøring av informasjon om klimaarbeidet for allmennheten.

Når det gjelder institusjonelle ordninger, kan det for det første nevnes at Århuskonvensjonen artikkel 15 legger opp til at statspartene skal etablere en frivillig tilsynsordning. Norge leverte forrige rapport om gjennomføringen av konvensjonen i desember 2017, og sendte i juni 2020 utkast til ny rapport på høring med høringsfrist 30. september samme år.[557] Det er også mulig for enkeltpersoner å bringe klager mot Norge inn for Århuskonvensjonens overvåkningskomité (Compliance Committee).[558] For det andre kan det nevnes at på nasjonalt nivå er Klagenemnda for miljøinformasjon opprettet for å behandle avslag på krav om miljøinformasjon rettet mot virksomheter.[559] Avslag på krav om miljøinformasjon rettet mot offent-

[555] Miljøinformasjonsloven av 2003. Loven trådte i kraft 1. januar 2004.

[556] Se Ot.prp.nr.116 (2001–2002) pkt. 7.2.4.

[557] Rapporten fra 2017 er tilgjengelig på http://www.unece.org/env/pp/reports_implementation_2017.html.

[558] Komiteen har per 31. august 2020 behandlet to klager mot Norge, hvorav den ene ble avvist og den andre ikke ble gitt medhold. Se oversikten på http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom.html.

[559] Se miljøinformasjonsloven § 19 og Forskrift om Klagenemnda for miljøinformasjon. Klagenemnda har de senere årene mottatt om lag 10–15 klager hvert år, se årsrapporten for 2019 s. 2. Tilgjengelig på www.miljoklagenemnda.no.

lige organer kan behandles av Sivilombudsmannen.[560]

ÅRHUSKONVENSJONEN

- Konvensjon vedtatt i 1998 under FNs økonomiske kommisjon for Europa (UNECE). Trådte i kraft i 2001.
- Konvensjonen består av tre pilarer: tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø.
- Konvensjonen har 47 parter, inkludert EU. Norge ratifiserte konvensjonen i 2003.
- Medlemmene skal jevnlig rapportere om implementeringen av konvensjonen. Individklager kan rettes til konvensjonens overvåkningskomité.

7.3 Deltakerrettigheter

7.3.1 Rett til miljøinformasjon

Etter Grunnloven § 112 andre ledd er det «[b]orgerne» som har rett til miljøinformasjon. Uttrykket er snevrere enn i første ledd, der «[e]nhver» er rettighetssubjekt. Gjennom dette er § 112 andre ledd faktisk den eneste menneskerettighetsbestemmelsen i Grunnloven der «borgerne» er angitt som rettighetssubjekter.[561] Formuleringen tilsier at det bare er norske borgere som har rettigheter etter bestemmelsen, og det er også uklart om juridiske personer omfattes av ordlyden. Utenlandske borgere og juridiske personer vil imidlertid uansett kunne påberope seg den generelle innsynsretten i § 100 femte ledd, som tilkommer «[e]nhver». Det har derfor ingen praktisk betydning om man velger å tolke § 112 andre ledd utvidende eller ikke. For øvrig gjelder retten til innsyn etter miljøinformasjonsloven §§ 10 og 16 for «[e]nhver», mens den etter Århuskonvensjonen artikkel 4 (1) jf. artikkel 2 (4) omfatter «allmennheten», altså både fysiske og juridiske personer.[562] Århuskonvensjonen artikkel 3 (9) forbyr dessuten diskriminering på bakgrunn av blant annet statsborgerskap, nasjonalitet og bosted.

Når det gjelder innholdet i innsynsretten, er utgangspunktet etter § 112 andre ledd ifølge forarbeidene at retten til kunnskap og informasjon gjelder *foreliggende* informasjon.[563] Som vi kommer tilbake til nedenfor i punkt 7.4 bør § 112 antakelig forstås slik at den også pålegger myndighetene en utredningsplikt, men det er mest naturlig å se dette som et utredningskrav som utløses når myndighetene behandler konkrete saker. Utenom slike tilfeller kan den enkelte i det

[560] Sivilombudsmannen hadde per ca. 2017 mottatt omtrent 20 klager om retten til miljøinformasjon fra offentlig organ, se Falkanger og Bartels, «Menneskerettighetenes betydning for Sivilombudsmannens arbeid» i Føllesdal, Ruud og Ulfstein (red.), *Menneskerettighetene og Norge. Rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati* (2017) s. 112–134, på s. 124.

[561] Menneskerettighetene kan i utgangspunktet ikke begrenses til statsborgere, men omfatter alle som er under statens jurisdiksjon, se f.eks. EMK art. 1.

[562] Forholdet mellom «[b]orgerne» i § 112 andre ledd og «[e]nhver» i miljøinformasjonsloven er ikke kommentert i lovens forarbeider, se Ot.prp.nr. 116 (2001–2002) s. 71. Uttrykkene er for øvrig også brukt om hverandre, se s. 20 og også NOU 2001: 2 s. 34.

[563] Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 6.

minste som en hovedregel neppe kreve at myndighetene aktivt skal fremskaffe ny kunnskap og informasjon om generelle klima- og miljøforhold.[564] Det skal riktig nok sies at etter miljøinformasjonsloven § 10 jf. §§ 8 og 9 omfatter informasjonsretten informasjon som foreligger hos et offentlig organ *og* nærmere bestemt informasjon som organet plikter å ha innhentet. Bestemmelsen om plikt til å inneha visse typer informasjon ser imidlertid først og fremst ut til å være begrunnet i et ønske om å gjennomføre Århuskonvensjonen artikkel 5 (1) bokstav a) og EUs miljøinformasjonsdirektiv.[565] Artikkel 5 (1) bokstav a) sier at staten må sikre at «offentlige myndigheter innehar og oppdaterer miljøinformasjon som er relevant i forhold til deres funksjoner». Det er derfor mest nærliggende å se det slik at loven går noe lenger enn forpliktelsene i § 112, av hensyn til internasjonale bestemmelser.

Innsynsretten i § 112 andre ledd er formulert helt unntaksfritt. Her kan nok ikke bestemmelsen tas på ordet. Som både Århuskonvensjonen artikkel 4 (4) og miljøinformasjonsloven § 11 legger opp til, kan innsynsretten begrenses for eksempel av regler om taushetsplikt. I vurderingen av daværende § 110 b i forarbeidene til miljøinformasjonsloven, heter det at «som en generell rettesnor må man tilstrebe en praksis som ikke beskjærer miljøinformasjonsretten unødig.»[566]

I tillegg til den generelle innsynsretten for allmennheten, kan myndighetene i visse tilfeller ha en aktiv plikt til å informere personer som er særlig utsatt for miljøtrusler. Praksis fra EMD viser at mangelfull informasjon fra myndighetene, for eksempel til personer som er bosatt i nærheten av fabrikker som slipper ut helseskadelige stoffer, kan utgjøre en krenkelse av retten til privatliv etter EMK artikkel 8.[567] Krav til spredning av miljøinformasjon ved nært forestående miljøtrusler er også regulert i Århuskonvensjonen artikkel 5 (1) bokstav c).

Det kan ellers føyes til at EMD i november 2019 kommuniserte en sak mot Frankrike som omhandler miljøorganisasjoners rett til å motta miljøinformasjon etter EMK artikkel 8 og 10, og der spørsmålet om domstolskontroll i slike tilfeller også er en del av saken. EMD har i spørsmålsskriftet som ble sendt til partene vist til Århuskonvensjonen.[568]

7.3.2 Rett til deltakelse i beslutningsprosesser

Århuskonvensjonen artikkel 6–8 omhandler rett til deltakelse for allmennheten i beslut-

[564] *EntroMission*-saken kan muligens ses i dette lyset, selv om verken tingretten eller lagmannsretten viste spesifikt til andre ledd. Saken gjaldt et selskap som krevde fastsettelsesdom for at staten hadde brutt sine forpliktelser etter § 112 ved ikke å bidra med undersøkelser til utviklingen av en ny metode for energiproduksjon. Se Oslo tingretts dom av 26. november 2019 (TOSLO-2019-107742). Borgarting lagmannsrett nektet anken fremmet fordi den fant det klart at anken ikke ville føre frem, se kjennelse av 6. mars 2020 (LB-2020-16265).

[565] Ot.prp.nr. 116 (2001–2002) s. 60–61. Departementet viser imidlertid også kort til Grunnloven § 110 b rett ovenfor, se s. 59–60.

[566] Ot.prp.nr. 116 (2001–2002) s. 21.

[567] Se *Guerra m.fl. v. Italia* (14967/89), §§ 56–60.

[568] *Association Burestop 55 m.fl. v. Frankrike* (56176/18 m.fl.), kommunisert 18. november 2019.

ningsprosesser. Mens artikkel 6 gjelder rett til deltakelse ved behandlingen av enkeltsaker, gjelder artikkel 7 og 8 beslutningsprosessene ved utarbeidelse av blant annet forskrifter, planer og strategier. Det er noen nyanser mellom bestemmelsene, men i hovedtrekk går de ut på at allmennheten skal gis en reell og effektiv mulighet til å få informasjon om og gi innspill til miljøsaker, og at disse innspillene skal tas i betraktning i beslutningsprosessen.

EMK inneholder ikke noen deltakelsesrett for allmennheten, men involvering av parter som er berørte i miljøsaker vil vektlegges i vurderingen av lovligheten etter artikkel 8.[569] Også i soft law-materiale fra FN-systemet står allmennhetens deltakelse sentralt.[570]

I norsk rett er Århuskonvensjonen artikkel 7 og 8 søkt gjennomført i miljøinformasjonsloven § 20 om retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer. Artikkel 6 om enkeltsaker er søkt ivaretatt ved reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven kapittel 14 og i enkelte andre lover.[571]

7.3.3 Rett til effektive rettsmidler og domstolsadgang

Retten til effektive rettsmidler og retten til domstolsadgang handler om kontroll og håndheving av rettigheter. Retten til effektive rettsmidler finner man i flere av de generelle menneskerettighetskonvensjonene, som for eksempel EMK artikkel 13. Denne retten skal sikre at man får en effektiv prøving av menneskerettighetskrenkelser. Retten til domstolsadgang, som inngår for eksempel i Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 om en rettferdig rettergang, er mer generell og går ut på at man har rett til å få avgjort sine rettstvister ved en uavhengig og upartisk domstol.[572]

Retten til effektive rettsmidler i *miljøsaker* er nedfelt i Århuskonvensjonen artikkel 9. Bestemmelsens første og andre ledd handler om håndheving av retten til miljøinformasjon i artikkel 4 og retten til deltakelse i beslutningsprosesser i artikkel 6. I grove trekk sier bestemmelsene at det skal være adgang til å prøve krenkelser av disse bestemmelsene for en domstol eller et annet uavhengig og upartisk organ. Bestemmelsens tredje ledd har et betraktelig videre virkeområde, og sier at

«allmennheten, der den oppfyller eventuelle kriterier fastsatt i nasjonal rett, [skal ha] tilgang til administrative eller rettslige prosedyrer for å bestride handlinger og unnlatelser begått av privatpersoner og offent-

[569] Se *Dubetska m.fl. v. Ukraina* (30499/03) § 143 og *Grimkovskaya v. Ukraina* (38182/03) §§ 67 og 72. Se også rapportens kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

[570] Se FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljø, «Framework Principles on Human Rights and the Environment», 2018, prinsipp 9.

[571] Se Ot.prp.nr. 116 (2001–2002) pkt. 15.7.1 og NOU 2001: 2, kap. 12.

[572] Her er det riktig nok en viktig forskjell mellom EMK art. 6 og Grunnloven § 95. Etter førstnevnte har enhver bare rett til å få avgjort «sine borgerlige rettigheter og plikter» ved en domstol, mens Grunnloven gir enhver rett til å få «sin sak» avgjort. Grunnloven § 95 har altså et videre anvendelsesområde enn EMK art. 6, se nærmere om dette Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter* (2018) s. 423 f.

lige myndigheter som er i strid med bestemmelsene i nasjonal rett vedrørende miljø».[573]

Felles for prosedyrene som skal være på plass etter første til tredje ledd er at de må sikre «adekvate og effektive rettsmidler, herunder midlertidige forføyninger når dette kan være påkrevet for å ivareta den aktuelle rettigheten, som skal være rettferdige, rimelige, komme til rett tid og ikke være uoverkommelig dyre», jf. fjerde ledd.[574]

Det vide virkeområdet til artikkel 9 tredje ledd sammenholdt med alle de prosessuelle kravene i fjerde ledd gjør at bestemmelsen potensielt sett kan ha en viktig rolle for utformingen av prosessreglene i nasjonale rettssystemer. Til dette kommer det også at utformingen av disse reglene har stor betydning for håndhevingen av og kontrollen med den materielle klima- og miljøretten.[575]

Et første viktig spørsmål er hvem som kan bringe saker inn for domstolene eller benytte seg av andre klageordninger. Spørsmålet er sentralt på klima- og miljøfeltet fordi en del saker berører ideelle og allmenne interesser der det ikke nødvendigvis er enkeltpersoner som har personlige interesser i saken. Hvor vid klage- og søksmålskompetansen er – særlig for miljøorganisasjoner – har av den grunn betydning for hvor effektiv kontrollen på området kan være.[576]

Verken etter EMK artikkel 6 eller etter Århuskonvensjonen artikkel 9 (3) er det noe krav om en såkalt *actio popularis*-ordning på miljøfeltet. *Actio popularis* vil si at hvem som helst skal kunne anlegge søksmål i saker som har allmenn interesse. EMD har allikevel åpnet opp for at miljøorganisasjoner etter en nærmere vurdering av tilknytningen til saken kan ha rettigheter etter artikkel 6.[577] Århuskonvensjonens overvåkningskomite har også lagt til grunn at det er grenser for hvor strenge søksmålsvilkår medlemsstatene kan operere med etter artikkel 9 (3).[578]

I norsk rett er vilkårene for organisasjoners søksmålsadgang regulert i tvisteloven §§ 1-3 og 1-4. Generelt kan det sies at organisasjoner har en vid søksmålsadgang, og det er i stor grad rettspraksis om miljøorganisasjoners søksmålskompetanse som

[573] På dette punktet er oversettelsen i NOU 2001: 2, vedlegg 1, modifisert noe, ved at «national law» er oversatt som «nasjonal rett» i stedet for «nasjonal lovgivning».

[574] Oversettelsen er modifisert på flere punkter sammenlignet med NOU 2001: 2, vedlegg 1.

[575] Se nærmere om dette Nylund, «Klima, miljø og domstoler i et komparativt perspektiv» i Fauchald og Smith (red.) (2019) s. 101–117.

[576] Se rapportens kapittel 9 om klimasøksmål basert på menneskerettigheter.

[577] *L'Érablière A.S.B.L. v. Belgia* (49230/07), se § 29 der EMD uttalte at de særlig la vekt på «the nature of the impugned measure, the status of the applicant association and its founders and the fact that the aim it pursued was limited in space and in substance».

[578] Se United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (2. utg. 2014) s. 198, der det siteres fra en sak mot Belgia (ACCC/C/2005/11) der komiteen uttaler at «the Parties may not take the clause "where they meet the criteria, if any, laid down in its national law" as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all environmental organizations from challenging acts or omissions that contravene national law relating to the environment».

har drevet frem denne vide adgangen.[579]
For klager på enkeltvedtak i forvaltningen er synspunktet at klageadgangen etter forvaltningsloven § 28 er minst like vid som søksmålsadgangen for domstolene.[580] I tillegg kan «[e]nhver som mener å ha vært utsatt for urett» fra forvaltningens side klage til Sivilombudsmannen.[581] Slik NIM vurderer det er norsk rett i alminnelighet innenfor menneskerettighetenes krav når det gjelder adgangen til forvaltnings- og domstolsprøving.

7.3.4 Sakskostnader

Et annet viktig prosessuelt spørsmål dreier seg om sakskostnader. Mens strenge søksmålsvilkår kan være et rettslig hinder for tilstrekkelig domstolsadgang, kan høye sakskostnader være et faktisk hinder. Ifølge FNs økonomiske kommisjon for Europa (UNECE) er høye kostnader den største hindringen, ved siden av strenge søksmålsvilkår, for tilgang til rettsmidler i miljøsaker i mange land.[582] Kostnadsnivået vil avhenge av ulike regler og mekanismer, som rettsgebyrer, adgangen til fri rettshjelp, rettsforhandlingenes omfang og fordelingen av saksomkostninger mellom partene.

Når det gjelder fordelingen av saksomkostnadene, er utgangspunktet etter EMDs praksis om EMK artikkel 6 at selv om et «loser pays»-prinsipp der den tapende part må bære motpartens saksomkostninger er en begrensning av domstolsadgangen, så ivaretar prinsippet et legitimt formål.[583]
I særlige tilfeller kan det imidlertid være uforholdsmessig at den tapende part må betale motpartens kostnader. I en sak fra 2016 kom EMD til at anvendelsen av «loser pays»-prinsippet var i strid med konvensjonen, og begrunnet dette med at søksmålet reiste et uavklart rettsspørsmål, at det var staten som var motparten og at saksomkostnadene var betydelige sett i lys av den tapende parts økonomiske stilling.[584]

For Århuskonvensjonens del er det som nevnt et krav om at domstolsprosesser på miljøfeltet ikke må være «uoverkommelig dyre» («prohibitively expensive»), jf. artikkel 9 fjerde ledd jf. tredje ledd. Konvensjonens overvåkningskomité har behandlet flere klagesaker om dette. Et overordnet krav er ifølge komiteen at kostnadsnivået «should not effectively bar all or almost all environmental organizations from challenging acts or omissions that contravene national law relating to the environment.»[585] Komiteen vil i denne typen saker vurdere hele kostnadssystemet sett i sammenheng. En «loser pays»-ordning er ikke i seg selv i strid med konvensjonen, men spørsmålet om konven-

[579] Se Backer, *Norsk sivilprosess* (2015) s. 236. Sentrale avgjørelser i rettsutviklingen er Rt. 1980 s. 569 (*Altasaken*), Rt. 1992 s. 1618 (*FIVH*) og Rt. 2003 s. 833 (*Stopp Regionfelt Østlandet*).

[580] Graver, *Alminnelig forvaltningsrett* (5. utg. 2019) s. 490 og Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett* (11. utg. 2018) s. 296. Dette er også foreslått videreført i ny forvaltningslov, se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov s. 381.

[581] Sivilombudsmannsloven av 1962 § 6.

[582] UNECE (2014) s. 203.

[583] *Klauz v. Kroatia* (28963/10) § 84 og *Ulemek v. Kroatia* (21613/16) § 107.

[584] *Cindrić og Bešlić v. Kroatia* (72152/13) §§ 122 og særlig 110. Se også Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere* (5.utg., 2020) s. 571.

[585] ACCC/C/2014/111 (18. juni 2017), avsnitt 76.

sjonsstrid må vurderes ut ifra «the outcome in each specific case and the existence of a clear rule that prevents prohibitively expensive procedures.»[586] Et av momentene komiteen vektlegger i saker anlagt av miljøorganisasjoner er om saken reiser spørsmål av allmenn interesse – dette taler i så fall for at kostnadsansvaret ved et tap bør begrenses.[587] Videre må det gjøres en konkret vurdering av den finansielle situasjonen til den aktuelle miljøorganisasjonen.[588] Komiteen ser også ut til å foretrekke et rettslig rammeverk som sikrer forutsigbarhet og ikke i for stor grad baserer seg på dommerskjønnet i den enkelte sak.[589]

Norsk rett bygger på en hovedregel om at parten som taper saken må betale motpartens sakskostnader, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. Fra denne hovedregelen er det et unntak dersom «tungtveiende grunner gjør det rimelig» å frita den tapende part helt eller delvis for erstatningsansvaret, jf. tredje ledd. Unntaksregelen angir en ikke-uttømmende liste over relevante vurderingsmomenter. Hvorvidt saken har vært tvilsom er et av vurderingsmomentene, men utover dette er det verken i bestemmelsen eller forarbeidene gitt noen holdepunkter som er særlig relevante for klima- og miljøsaker. Det overordnede kriteriet om «tungtveiende grunner» er riktig nok tilstrekkelig skjønnsmessig til å kunne omfatte for eksempel vurderinger av om saken reiste spørsmål av allmenn interesse, slik også lagmannsrettens vurdering av spørsmålet om sakskostnader i klimasøksmålet illustrerer.[590] Man kan allikevel spørre seg om dagens rettstilstand gir tilstrekkelig forutsigbarhet. Det ville i hvert fall vært mer i tråd med uttalelsene fra Århuskonvensjonens overvåkningskomité dersom Stortinget eller Høyesterett fastsatte klarere kriterier for hvordan unntaksregelen i § 20-2 tredje ledd skal anvendes i klima- og miljøsaker, med utgangspunkt i konvensjonens krav om at prosessene ikke skal være «uoverkommelig dyre».

I forlengelsen av dette mener NIM det er verdt å merke seg, slik flere andre også har påpekt, at det er få miljøsaker som bringes inn for domstolene i Norge.[591] En mulig forklaring som har blitt fremholdt er nettopp sakskostnadsnivået, og det har blitt stilt spørsmål ved om Norge i tilstrekkelig grad ivaretar Århuskonvensjonen artikkel 9 fjerde ledd på dette punktet.[592] En nærmere vurdering av dette vil måtte bero på en grundigere

[586] ACCC/C/2008/33 (24. september 2010), avsnitt 128–129.

[587] ACCC/C/2008/33 (24. september 2010), avsnitt 134, ACCC/C/2012/77 (2. juli 2014), avsnitt 73–74 og ACCC/C/2014/111 (18. juni 2017), avsnitt 75.

[588] ACCC/C/2014/111 (18. juni 2017), avsnitt 74.

[589] ACCC/C/2008/33 (24. september 2010), avsnitt 135.

[590] Se Borgartings lagmannsretts dom av 23. januar 2020 (LB-2018-60499) pkt. 6. Lagmannsretten fritok miljøorganisasjonene fra å betale statens saksomkostninger.

[591] Anker, Fauchald, Nilsson og Suvantola, «The Role of Courts in Environmental Law – a Nordic Comparative Study», *Nordisk Miljörattslig Tidsskrift* 2009 s. 9–33, på s. 23. Se videre, basert på disse tallene, Nylund (2019) s. 101, Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (2019) s. 241 og Bragdø-Ellenes, «Overprøving av vedtak i miljøsaker – i domstol eller klagenemnd?» i Fauchald og Smith (red.) (2019) s. 119–134, på s. 122.

[592] Bugge (2019) s. 241. Også Bragdø-Ellenes (2019) s. 122 mener at tallene blant annet skyldes kostnadsnivået.

empirisk gjennomgang av domstolenes praktisering av reglene, noe NIM ikke har hatt anledning til å foreta. To nyere søksmål iverksatt av miljøorganisasjoner (klimasøksmålet og et søksmål om felling av ulv) kan imidlertid brukes som illustrasjon.[593] I tingretten ble miljøorganisasjonene dømt til å betale motpartens sakskostnader på henholdsvis 580.000 kroner og ca. 450.000 kroner – sistnevnte beløp var til og med redusert med 50 prosent.[594] Dette kommer i tillegg til egne sakskostnader. Det skal sies at resultatet ble annerledes i lagmannsretten i begge sakene, og at de skal opp for Høyesterett. Man kan uansett sammenligne kostnadsnivået med en sak mot Storbritannia for Århuskonvensjonens overvåkningskomité, der komiteen fant at det var i strid med konvensjonen å pålegge de tapende miljøorganisasjonene saksomkostninger tilsvarende ca. 437.000 kroner (39.454 britiske pund).[595] Dette tilsier, etter NIMs syn, at myndighetene bør vurdere å foreta en gjennomgang av forholdet mellom sakskostnadsreglene i klima- og miljøsaker og forpliktelsene etter Århuskonvensjonen.

Mer generelt er det flere som har tatt til orde for at kontrollmekanismene på miljøfeltet bør styrkes. Det har blitt diskutert om man burde opprette et miljøombud, en miljøklagenemnd eller egne miljødomstoler.[596] Også FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljø har i sin landrapport anbefalt Norge å «[c]onsider the creation of a specialized environmental court or tribunal».[597] Ifølge spesialrapportøren er det mer og mer vanlig at andre land oppretter slike spesialiserte klageorganer.[598] Noen plikt til å opprette en miljødomstol eller lignende kan nok ikke utledes av Norges menneskerettslige forpliktelser. Men i lys av kritikken som er reist mot dagens system fra flere hold, samt viktigheten av effektive kontrollmekanismer på klima- og miljøfeltet, er NIM enig med spesialrapportøren i at spørsmålet bør vurderes.

7.4 Myndighetenes utredningsplikt

7.4.1 Etter folkerettslige regler

Verken Århuskonvensjonen eller internasjonale menneskerettighetskonvensjoner stiller etter sin ordlyd krav til myndighetenes utredning i saker der beslutningen vil eller kan ha negative konsekvenser for klima og miljø. EMDs praksis i forurensningssaker viser imidlertid at hvilke konsekvensutred-

[593] I ulvesøksmålet saksøker WWF staten for gyldigheten av avgjørelser om lisensfelling av ulv. WWF vant frem i lagmannsretten. Saken skal opp for Høyesterett og er berammet 12.-19. januar 2021. Se Borgarting lagmannsretts dom av 29. januar 2020 (LB-2018-128035).

[594] Se hhv. pkt. 5.5. og pkt. 7 i avgjørelsene.

[595] Se ACCC/C/2008/27 (24. september 2010), avsnitt 44. Vi har basert omregningen på en kurs på 11,070, i samsvar med Tolletatens oversikt over historiske omregningskurser. Se https://toll.no/no/verktoy/valutakurser/History?SelectedExchangeRate=GBP.

[596] Se særlig Bragdø-Ellenes (2019), også med videre henvisninger i fotnote 18 (s. 122). Se videre Nylund (2019), som argumenterer for at de prosessuelle ordningene i Finland og Sverige, der miljøsaker behandles i henholdsvis forvaltningsdomstoler og egne miljødomstoler, er bedre egnet til å ivareta miljøhensyn enn ordningen i Norge. Se også den mer generelle kritikken hos Bugge (2019), pkt. 6.8.4.

[597] A/HRC/43/53/Add.2, pkt. 95 (c).

[598] A/HRC/43/53/Add.2, pkt. 27.

ninger som er gjort er et vurderingsmoment når slike saker vurderes opp mot EMK artikkel 8 nr. 2. Domstolen har lagt til grunn følgende generelle utgangspunkt:

> «In scrutinising the procedures at issue, the Court will examine whether the authorities conducted sufficient studies to evaluate the risks of a potentially hazardous activity [...], whether, on the basis of the information available, they have developed an adequate policy vis-à-vis polluters and whether all necessary measures have been taken to enforce this policy in good time [...].»[599]

I en sak fra 2011 om trafikkstøy og -forurensning var nettopp fraværet av en adekvat utredning forut for en beslutning om trasévalg et av momentene som fikk EMD til å konkludere med konvensjonskrenkelse.[600]

7.4.2 Etter Grunnloven § 112 annet ledd

(i) Gir bestemmelsen en utredningsplikt?

Grunnloven § 112 annet ledd er først og fremst formulert som en rett til miljøinformasjon. Men for at man skal kunne få kunnskap om «virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen» som bestemmelsen etter sin *ordlyd* gir krav på, må myndighetene nødvendigvis foreta tilstrekkelige utredninger i enkeltsaker. Bestemmelsens *formål* slik det fremkommer av ordlyden trekker i samme retning. I annen leddsetning står det at siktemålet med retten til kunnskap er at borgerne «kan ivareta den rett de har etter» første ledd. Grundige utredninger i saker som kan ha negative konsekvenser for klima og miljø er en forutsetning for at dette formålet varetas.[601] En utredningsplikt kan derfor forankres i bestemmelsens ordlyd og formål. Grundig utredning har også en side til demokratihensynene som ligger til grunn for de prosessuelle rettighetene, nemlig at borgerne skal kunne gjøre seg opp en mening om og vurdere myndighetenes virksomhet.[602]

Forarbeidene til § 110 b, forløperen til § 112, er riktig nok ikke helt entydige på dette punkt. På den ene siden heter det at «også det viktige miljørettslige prinsippet om utredning av miljøkonsekvensene ved aktuelle tiltak» inngår i andre ledd, og i forlengelsen understrekes det at andre ledd er ment som en rettighet for den enkelte borger.[603] Det ble også uttalt om første ledd at den skulle grunnlovfeste prinsippet om «integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser», og det er vanskelig å se for seg at en slik integrering er mulig uten at det stilles krav til utredning.

På den andre siden heter det at andre ledd bare omfatter foreliggende informasjon, og at «[s]pørsmålet om å framskaffe ny informasjon må løses på grunnlag av lovreglene om utredningsplikt, konsekvensutredninger og tilsyn med miljøtilstanden.»

[599] *Dubetska m.fl. v. Ukraina* (30499/03) § 143, også med videre henvisninger.

[600] *Grimkovskaya v. Ukraina* (38182/03) §§ 67 og 72.

[601] Se rapportens kapittel 4, pkt. 4.2, der det konkluderes med at § 112 første ledd gir en materiell rettighet.

[602] Jf. pkt. 7.1 ovenfor.

[603] For dette og det følgende, se Innst. S. nr. 163 (1991–1992) s. 6.

Det er uklart hva forarbeidene mente med *foreliggende* informasjon, og om det kan forstås som at forarbeidene likevel la opp til at bestemmelsen ikke inneholder en utredningsplikt. I lys av ordlyd, formål og øvrige forarbeidsuttalelser kan § 112 annet ledd trolig ikke tolkes så snevert. Dette gjelder ikke minst etter revisjonen i 2014, som var ment å innebære en styrking av grunnlovsvernet.

Vi viser ellers til at det er en ganske samstemt oppfatning om at § 112 annet ledd innebærer en viss utredningsplikt. Dette ble lagt til grunn av Sivilombudsmannen allerede i 1999.[604] Det er videre den alminnelige oppfatningen i litteraturen og er lagt til grunn av Justisdepartementets lovavdeling.[605]

(ii) Hva er utredningspliktens innhold?
Når det gjelder det nærmere innholdet av utredningsplikten gir rettskildematerialet lite veiledning, men det kan være hensiktsmessig å sondre mellom rekkevidde og relativitet. Når det gjelder rekkevidden, krever § 112 annet ledd at det gjøres miljøutredninger i saker der beslutninger vil eller kan ha negative konsekvenser for klima og miljø. Dette vil for det første gjelde for Stortinget selv.[606] For det andre vil det gjelde for forvaltningen, men her kan man tenke seg ulike typetilfeller. Ett typetilfelle er der lovgivningen stiller eksplisitte krav til klima- og miljøutredninger som varetar kravene etter § 112 annet ledd.[607] Et annet typetilfelle er der lovgivningen inneholder skjønnsmessige bestemmelser om utredningsplikt uten å spesifisere at klima- og miljøkonsekvenser skal utredes. I slike tilfeller vil § 112 være en tolkningsfaktor som kan presisere innholdet i bestemmelsen til å omfatte et klima- og miljøutredningskrav i relevante saker. Et tredje typetilfelle er der lovgivningen ikke inneholder et utredningskrav i samsvar med § 112. I slike tilfeller vil et utredningskrav kunne forankres i § 112 annet ledd.

Når det gjelder utredningspliktens relativitet, er det et alminnelig utgangspunkt i forvaltningsretten at kravet til omfanget av utredninger er relativt og vil variere etter en rekke omstendigheter, som sakens viktighet, hvor krevende det er å gjennomføre undersøkelser, om saken haster, etc.[608] En mulig tolkning av § 112 annet ledd er at den etablerer et hovedprinsipp om at det stilles relativt strenge krav til utredningen av klima- og miljøkonsekvenser, og at det skal gode grunner til for å lempe på kravene av hensyn

[604] SOMB-1999-2 (sak 1998-1399) s. 53.

[605] Se Hovind, «Krav til utredning av klimavirkninger: Grunnlovens § 112 annet ledd» i Fauchald og Smith (red.) (2019) s. 173–189, på s. 175, Fauchald, «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning» i Syse, Indreberg, Tverberg og Bugge (red.), *Lov, liv og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer* (2016) s. 187–200, på s. 190–191, Bugge (2019) s. 193, Kierulf og Kjølstad (2020) note 255C, og Justis- og beredskapsdepartementet – Lovavdelingen, «Vedrørende Prop. 35 L (2014–2015) Endringer i lov om utmark og vassdrag mv.», 14. april 2015 (JDLOV-2015-2968) pkt. 3. Se også LB-2018-60499 pkt. 5.1 og 5.3. Tingretten i klimasøksmålet ser ut til å forutsette det samme, jf. bruken av uttrykket «kravene til utredning i § 112 annet ledd» i dommens pkt. 5.3.2.

[606] Se nærmere Fauchald (2016).

[607] Se f.eks. naturmangfoldloven § 8 jf. § 7.

[608] Se Eckhoff og Smith (2018) s. 270 og Graver (2019) s. 450–451.

til andre interesser. I stedet for en åpen avveining mellom ulike hensyn, etableres det et utgangspunkt i favør av klima- og miljøinteresser.[609] Det skal sies at en konsekvens av denne tolkningen vil kunne være en strammere domstolskontroll med forvaltningen, og at spørsmålet altså har en side til maktfordelingshensyn. NIM mener imidlertid at hensynet til en grundig saksbehandling og effektiv kontroll på klima- og miljøfeltet tilsier en slik tolkning av § 112 andre ledd, og mener for øvrig at prosessuell domstolsprøving ikke reiser samme spørsmål om maktfordelingshensyn som prøving av materielle spørsmål.[610]

En illustrasjon på disse problemstillinger gir lagmannsrettens dom i klimasøksmålet. Spørsmålet her er om § 112 innebærer en plikt til å utrede klimaeffekter på tidspunktet for tildeling av utvinningstillatelser, selv om det ikke følger av petroleumsloven § 3-3. Lagmannsretten viste til at det er tilstrekkelig at utredninger er foretatt på et overordnet nivå og i forbindelse med åpningen av området, men etter ordlyden i § 112 annet ledd er det neppe nok. Her heter det at borgerne skal settes i stand til å vurdere virkningene av konkrete «planlagte […] inngrep». Hertil kommer at utredninger må foretas på bakgrunn av oppdatert kunnskap om tålegrenser, tippepunkter og karbonbudsjett. Kunnskapsutviklingen på klimaområdet tilsier at utredninger må foretas tidsnært relevante tillatelser.

Et annet spørsmål er om utredningsplikten omfatter eksporterte forbrenningsutslipp. Ettersom § 112 annet ledd skal sikre retten etter første ledd, og retten etter første ledd omfatter eksporterte utslipp, vil utredningsplikten naturlig omfatte slike utslipp. Det følger også av forskrift om konsekvensutredninger § 21 annet ledd. Etter ordlyden i § 112 annet ledd er det neppe tilstrekkelig at slike vurderinger foretas på et «overordnet nivå framfor i den enkelte konsekvensutredning».[611] At spørsmålet om kutt i petroleumsvirksomheten er gjenstand for politisk debatt er heller ikke et argument for å tolke utredningsplikten etter § 112 annet ledd innskrenkende. Vi minner om at § 112 annet ledd, herunder utredningsplikten, nettopp skal vareta demokratihensyn. En forutsetning for at borgerne skal kunne delta i beslutningsprosesser og holde politikerne ansvarlig ved valg, er at de samlede virkninger av for eksempel utvinningstillatelser synliggjøres og utredes.

[609] Dette er altså en annen innfallsvinkel til spørsmålet enn den Oslo tingrett legger opp til i klimasøksmålet, der rettens synspunkt var at utredningskravene i § 112 er oppfylt gjennom reglene i petroleumsloven, jf. TOSLO-2016-1666674 pkt. 5.3.2.

[610] For det sistnevnte poenget, se også lagmannsrettens avgjørelse i klimasøksmålet, der retten i pkt. 5.1 uttaler at «[d]et er ikke grunn til at de utgangspunktene lagmannsretten har lagt for den materielle prøvingen opp mot Grunnloven § 112, knyttet til terskel og prøvingsintensitet, skal gjelde på samme måte for den prosessuelle prøvingen.»

[611] Sml. LB-2018-60499 pkt. 5.3.

8. Klimafordrevne

I løpet av de siste tiårene har klimaendringene for alvor begynt å materialisere seg. Verden har sett en betydelig økning i ekstremvær, hetebølger, tørkeperioder og flom. Dette får alvorlige konsekvenser for en betydelig del av klodens befolkning.

8.1 Innledning

Ifølge FNs klimapanel (IPCC) er det en risiko for at klimaendringer kan føre til at mange mennesker må forlate hjemmene sine, både på grunn av naturkatastrofer som jordras, orkaner og flom, og mer gradvise, langsiktige endringer i naturen.[612] Det er antatt at for hver grad (celsius) den globale snitttemperaturen øker med, vil ytterligere én milliard mennesker drives fra sine hjem eller tvinges til å leve i uutholdelig varme.[613]

De fleste som vil bli drevet på flukt som følge av klimaendringene, vil antakelig bli internt fordrevne.[614] Etter folkeretten er det i utgangspunktet statene selv som er ansvarlige for å sikre egne innbyggeres grunnleggende rettigheter, herunder de som er fordrevet internt i eget land. Men flere vil også komme til å krysse landegrenser som følge av konsekvensene av klimaendringene.[615] Det reiser spørsmål om klimafordrevne kan ha krav på internasjonal beskyttelse, for eksempel opphold i Norge.

Det folkerettslige utgangspunktet er at statene selv bestemmer hvem som har lov til å komme inn og ta opphold i landet. Dette er en del av statenes suverenitet, som er folkerettens bærende prinsipp.[616] Adgangen til å regulere opphold har imidlertid enkelte begrensninger, både etter folkeretten og

[612] Se IPCC, «Impacts of 1.5o C of Global Warming on Natural and Human Systems» i *Global Warming of 1.5o C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5o C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018, pkt. 3.4.10.2. Se også IPCC, *Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects* (AR5), 2014, pkt. 12.4 og 19.4.2.1. Se også rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[613] Xu, Kohler, Lenton, Svenning og Scheffer, «Future of the human climate niche» (2019), Proceedings of the National Academy of Sciencces of the United States of America, tilgjengelig her: https://www.pnas.org/content/pnas/early/2020/04/28/1910114117.full.pdf; Se også Lustgarten, «The Great Climate Migration» (2020), ProPublica og The New York Times Magazine, tilgjengelig her: https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/23/magazine/climate-migration.html.

[614] Se bl.a. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (2012) s. 31, med videre henvisninger.

[615] Ibid.

[616] Se f.eks. Shaw, *International Law* (8.utg., 2017) s. 16 ff.

etter Grunnloven. Dette kapitlet gjennomgår sammenhengen mellom klimaendringer og migrasjon (8.2). Kapitlet trekker særlig frem rollen til FNs konvensjon om flyktningers stilling av 2. juli 1951 (flyktningkonvensjonen) (8.3), og hvilken beskyttelse vernet mot retur gir til mennesker som blir drevet på flukt over landegrenser som følge av klimaendringer (8.4). Her vil vi særlig se på bestemmelser inntatt i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Vi bemerker at vernet etter de relevante bestemmelsene i EMK artikkel 2 og 3 også følger av Grunnloven § 93.

8.2 Klimafordrevne og sammenhengen mellom klima og migrasjon

Både klimaendringene og migrasjon er sammensatte fenomen, og sammenhengen mellom disse er følgelig kompleks. Likevel er det bred enighet om at de to fenomenene er tett forbundet.[617] I FNs migrasjonsplattform, som er undertegnet av et flertall av verdens stater, er naturkatastrofer, klimaendringer og miljøforringelse fremhevet som faktorer som kan forårsake migrasjon.[618] Selv om migrasjon er et komplekst fenomen, der både sosiale, økonomiske og miljørelaterte forhold spiller inn, har naturkatastrofer og miljøendringer alltid vært sentrale drivkrefter bak migrasjon.[619] Som følge av klimaendringene skjer det en økning i de natur- og miljømessige årsakene som historisk sett har ledet til migrasjon, slik som jordras, flom og ekstremvær.

I tillegg til at klimaendringene forsterker de eksisterende drivkreftene bak migrasjon, leder klimaendringene også til nye migrasjonsdrivende faktorer. Som følge av stigende havnivå, ørkenspredning, uttørking av elver og ekstrem hete risikerer flere områder i verden å bli ute av stand til å tjene som livsgrunnlag, noe som tvinger mennesker til å forlate hjemmene sine permanent.[620]

[617] Se Kälin og Schrepfer, «Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches» (2010), UNHCR Legal Protection Research Series, side 31–33. Tilgjengelig på https://www.unhcr.org/4f33f1729.pdf.

[618] Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, vedtatt av FNs generalforsamling 19. desember 2018 (A/RES/73/195), se særlig pkt. 18, bokstav (h)–(l). For Europarådets del, se Parlamentarikerforsamlingens resolusjon 2307 (2019): A legal status for «climate refugees», vedtatt 3. oktober 2019. Parlamentarikerforsamlingen oppfordrer blant annet til å «develop in the asylum systems of member States and in international law protection for people fleeing long-term climate change in their native country», se pkt. 5.4.

[619] Kälin og Schrepfer (2010), s. 31–33.

[620] Ibid.

På bakgrunn av dette kan man grovt sett dele *klimafordrevne*[621] inn i to hovedkategorier. Den første er mennesker som blir drevet på flukt som følge av klima- og miljørelaterte naturkatastrofer, slik som flom, jordskred og ekstremvær.[622] Klimaendringene leder til at slike naturkatastrofer inntrer med større intensitet og hyppighet, slik at flere blir drevet på flukt som følge av dem.

Den andre hovedkategorien av klimafordrevne er de som må flytte som følge av mer gradvise miljømessige endringer, slik som langtidseffekter av tørke og flom, dårligere tilgang på vann og stigende havnivå.[623] I motsetning til klima- og miljørelaterte naturkatastrofer, som i hovedsak vil lede til midlertidig tvungen migrasjon, er det forventet at de gradvise endringene i hovedsak vil lede til frivillig migrasjon, i den forstand at mennesker velger å flytte før områdene de lever i blir fullstendig ulevelige.[624] Det er likevel verdt å påpeke at selv om denne typen migrasjon i utgangspunktet kan være frivillig, kan det at områder gradvis blir mer og mer ulevelige, lede til at denne gruppen blir permanent fordrevne, ettersom det ikke vil være mulig å flytte tilbake. En underkategori av denne gruppen er innbyggere på små lavtliggende øyer, hovedsakelig i Stillehavet, som vil bli delvis eller fullstendig slukt etter hvert som havnivået stiger.[625] Dette er en gruppe som risikerer å bli statsløse.[626]

Videre kan klimaendringene bidra til å forsterke andre migrasjonsfaktorer som ikke er direkte klimarelaterte. Klimaendringene kan blant annet forverre forekomsten av væpnet konflikt, vold og uro som helt eller delvis oppstår som følge av ressursmangel, for eksempel vann- og matmangel.[627]

[621] Det foreligger ingen autoritativ rettslig definisjon av begrepet klimafordrevne. IOM har tidligere definert *klimafordrevne* («climate displaced persons») som «persons or groups who, for compelling reasons of sudden or progressive change in the environment as a result of climate change that adversely affect their living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad». Se blant annet IOM [2007] Discussion Note: Migration and Environment; 94th session, MC/INF/288; Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows [2008]. Se også Lyster, «Protecting the Human Rights of Climate Displaced Persons: The Promise and Limits of the United Nations Framework Convention on Climate Change» i Grear og Kotzé (red.) *Research Handbook on Human Rights and the Environment* (2015), s. 429.

[622] Se Kälin, «Conceptualising Climate-Induced Displacement» i McAdam (red.)*, Climate Change and Displacement, Multidisiplinary Perspectives* (2010) s. 85.

[623] Kälin og Schrepfer (2010), s. 31–33.

[624] Ibid.

[625] Ibid.

[626] Se bl.a. McAdam (2012), s. 137–139 med videre henvisninger, for en drøftelse av hvorvidt klimafordrevne kan ha vern etter FNs konvensjon om statsløse fra 1945.

[627] Kälin og Schrepfer (2010), s. 31–33.

KLIMAFORDREVNE I VERDEN I DAG

- I 2019 ble 33,4 millioner mennesker internt fordrevne.
- Av disse ble i overkant av 24,9 millioner mennesker fordrevne som følge av værrelaterte katastrofer.

Kilde: Internal Displacement Monitoring Centre, «Global Report on Internal Displacement 2020», s. 1. Tilgjengelig på www.internal-displacement.org.

8.3 Beskyttelse etter flyktningkonvensjonen

Flyktningkonvensjonen er en folkerettslig traktat som gir vern for flyktninger. Selv om man i dagligtale ofte snakker om «klimaflyktninger», er det bred enighet internasjonalt om at personer som må forlate hjemlandet sitt på grunn av klimaendringer, ikke anses som flyktninger etter flyktningkonvensjonen.[628]

Hovedårsaken er at konvensjonen etter sin ordlyd bare gir vern til personer som har en velbegrunnet frykt for å bli *forfulgt* («persecuted») i hjemlandet, jf. artikkel 1 A (2). Videre krever artikkel 1 A (2) at man kan påberope seg et bestemt *forfølgelsesgrunnlag*, altså at forfølgelsen skjer på bakgrunn av et av et bestemt forfølgelsesgrunnlag.

Listen over forfølgelsesgrunnlag i artikkel 1 A (2) er uttømmende, og klima- og miljørelaterte årsaker er ikke blant dem. Det har sammenheng med at konvensjonen ble skrevet noen få år etter andre verdenskrig, basert på de formene for flukt som krigen medførte. Dette innebærer at mennesker som blir drevet på flukt som følge av klima- og miljøendringer, ikke har rett på vern etter flyktningkonvensjonen. Videre gir ikke flyktningkonvensjonen noe vern til internt fordrevne.[629]

Selv om klimaendringer ikke i seg selv kan gi flyktningstatus etter dagens regelverk, kan man tenke seg situasjoner der klimaendringer er en medvirkende årsak til at personer får krav på beskyttelse etter flyktningkonvensjonen.[630] Et eksempel kan være at en etnisk minoritet har tilhold i et område som blir ubeboelig som følge av økt vannstand, og at de ender opp med å bli forfulgt av myndighetene når de forsøker å bosette seg et annet sted i landet. I så fall vil de kunne kvalifisere som flyktninger under flyktningkonvensjonen. I tillegg kan klimaendringer som nevnt bidra til å skape eller forsterke væpnede konflikter, som igjen kan lede til at personer drives på flukt. Klimaendringer kan også forsterke eksisterende mønstre for diskriminering og undertrykkelse av sårbare grupper, som kan få vern

[628] Se f.eks.McAdam (2012) kap. 2, pkt. II for en oversikt.

[629] Dette følger av vilkåret i art. 1 A (2) om at en flyktning i konvensjonens forstand må befinne seg «outside the country of his nationality», eller – dersom personen er statsløs – «outside the country of his former habitual residence».

[630] Se bl.a. Weerasinghe, *In Harm's Way – International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change* (2018) i UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, s. 10.

etter konvensjonen dersom de drives på flukt.[631] Årsakene til at mennesker blir drevet på flukt gjerne sammensatte, ettersom konflikt, forfølgelse, naturkatastrofer og ødeleggelse ofte henger tett sammen.[632]

FLYKTNINGKONVENSJONEN ARTIKKEL 1 A (2)

«For denne konvensjons formål skal betegnelsen 'flyktning' få anvendelse på enhver person som […] frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemsskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse; eller som er statsløs og på grunn av slike begivenheter befinner seg utenfor det land hvor han har sin vanlige bopel, og som er ute av stand til eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til, å vende tilbake dit».

8.4 Det menneskerettslige vernet mot retur

8.4.1 Overordnet

Ved siden av flyktningkonvensjonen gir menneskerettighetene grunnlag for internasjonal beskyttelse. Etter SP artikkel 6 og 7, og EMK artikkel 2 og 3, kan ikke en person returneres til et land hvis det foreligger en reell risiko for tap av liv eller for at man vil bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. Dette vernet mot utsendelse (*non refoulement*-prinsippet) er i norsk rett lovfestet i utlendingsloven § 73 annet ledd, jf. § 28 første ledd b, og gir krav på opphold.

En sentral forskjell fra vernet etter flyktningkonvensjonen er at det ikke er noe krav om forfølgelse basert på et bestemt forfølgelsesgrunnlag.[633] Vernet etter menneskerettighetene har med andre ord et videre anvendelsesområde. I det følgende drøfter vi om SP artikkel 6 og 7 og EMK artikkel 2 og 3 gir internasjonal beskyttelse for klimafordrevne.

8.4.2 SP artikkel 6 og 7

Spørsmålet om SP artikkel 6 og 7 kan gi et vern mot retur for personer som migrerer på grunn av klimaendringer, var nylig tema i *Teitiota v. New Zealand,* en individklagesak for FNs menneskerettighetskomité.[634] Klager var en person fra øystaten Kiribati i Stillehavet, som hadde fått avslag på søknad om asyl. Asylsøknaden var begrunnet i stigende havnivå i hjemlandet, som ifølge klageren hadde ført til blant annet

[631] Se bl.a. Scott, *Finding Agency in Adversity: Applying the Refugee Convention in the Context of Disasters and Climate Change*» (2016) i Refugee Surv. Q. 26,17 nr. 6–7, s. 28.

[632] Ibid. Dette omtales av blant andre FNs Høykommissær for menneskerettigheter som «nexus dynamics», se https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html.

[633] En annen forskjell er at *non refoulement*-vernet i flyktningkonvensjonen art. 33 ikke er absolutt. F.eks. kan personer utelukkes fra flyktningstatus dersom det er alvorlig grunn til å anta at vedkommende har gjort seg skyldig i krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten mv., jf. art. 1 F (a). Etter menneskerettighetene er vernet derimot absolutt. I norsk rett er denne forskjellen reflektert i utlendingsloven § 73 første ledd vs. andre ledd.

[634] *Teitiota v. New Zealand*, sak nr. 2728/2016 (avsagt 24. oktober 2019, offentliggjort 7. januar 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016).

mangel på rent drikkevann, vanskeligheter med å skaffe mat, voldelige sammenstøt på grunn av konflikter om landområder, samt hyppige og kraftige tilfeller av flom.[635] Komiteen uttalte på generelt grunnlag at klimafordrevne kan ha et vern mot retur etter SP artikkel 6, selv om de konkrete omstendighetene ikke var av et tilstrekkelig alvor i dag til at klageren fikk medhold. Anerkjennelsen av at klimafordrevne prinsipielt sett kan ha et vern mot retur er likevel ansett som et viktig skritt i den internasjonale rettsutviklingen på dette området.[636]

Utgangspunktet for komiteens rettslige vurdering var de generelle *non refoulement*-prinsippene som allerede er etablert i praksis om andre sakstyper.[637] Etter denne praksisen må det være gode grunner til å anta at det er en reell risiko for uopprettelig skade som nevnt i SP artikkel 6 og 7 for at det skal foreligge et vern mot retur. Utgangspunktet er videre at trusselen må være personlig, og ikke følge av den generelle situasjonen i landet, unntatt i «the most extreme cases».

Komiteen påpekte at retten til liv må forstås vidt, og at staten har positive beskyttelsesforpliktelser. Videre at rettigheten innebærer en rett til et *verdig* liv («a life with dignity»), og at man ikke skal utsettes for handlinger eller unnlatelser som ville medført en unaturlig eller tidlig død.[638] Komiteen understreket at «environmental degradation, climate change, and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life».[639] Et viktig poeng er at statens plikt til å beskytte retten til liv også omfatter trusler mot livet som med rimelighet kan forutses («reasonably foreseeable threats»). Det vil si at vernet (og statens korresponderende plikt) potensielt kan inntre *før* klimaendringene faktisk materialiserer seg.[640]

Kort sagt viser avgjørelsen at det er mulig å oppnå internasjonal beskyttelse etter SP

[635] Det er verdt å nevne at avgjørelsen ikke sier noe eksplisitt om hvorvidt de samme forholdene kunne lede til vern mot retur, som følge av forbudet mot tortur og umenneskelig og nedverdigende behandling etter SP art. 7. Klagen var kun basert på SP art. 6 og retten til liv.

[636] Se f.eks. Reeh, «Climate Change in the Human Rights Committee», *EJIL:Talk!* (2020) tilgjengelig på https://www.ejiltalk.org/climate-change-in-the-human-rights-committee/ og Malafosse og Zipoli, «"Climate refugees": an historic decision of the UN Human Rights Committee?», *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law* (2020) tilgjengelig på https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/news/%E2%80%9Cclimate-refugees%E2%80%9D-historic-decision-un-human-rights-committee.

[637] Se avgjørelsens avsnitt 9.3.

[638] Se avgjørelsens avsnitt 9.4. Argumentasjonen bygger delvis på samme grunnlag som *Portillo Cáceres v. Paraguay*, som komiteen også viser til i avgjørelsen, omtalt i rapportens kapittel 6 om klima i FNs menneskerettighetssystem.

[639] Ibid.

[640] Komiteen uttalte følgende senere i avgjørelsen, under den konkrete vurderingen (se avsnitt 9.11): «[G]iven that the risk of an entire country becoming submerged under water is such an extreme risk, the conditions of life in such a country may become incompatible with the right to life with dignity *before the risk is realized*.» (uthevet her). I saken var det anslått at Kiribati vil bli ubeboelig om 10 til 15 år, og komiteen la vekt på at det innen den tid ville kunne være mulig å iverksette beskyttelsestiltak, se avsnitt 9.12.

artikkel 6 for personer som forlater hjemlandet på grunn av klimaendringer.[641] Det skal imidlertid mye til, særlig fordi vernet i utgangspunktet er personlig, men med unntak for helt ekstreme tilfeller.

8.4.3 EMK artikkel 2 og 3

SP artikkel 6 og 7 har sine paralleller i EMK artikkel 2 og 3. Også etter disse bestemmelsene gjelder det et vern mot retur som innebærer at konvensjonsstatene ikke kan utvise eller returnere en person som vil stå i reell risiko for å miste livet, eller bli utsatt for tortur eller nedverdigende eller umenneskelig behandling eller straff i opprinnelseslandet.[642] Vernet omfatter risiko for å bli videresendt fra et tredjeland til opprinnelseslandet og mottakerlandets potensielle handlinger eller unnlatelser.[643]

Så langt NIM er kjent med, har ikke EMD til nå behandlet noen saker om klimafordrevne. Men som saken for FNs menneskerettighetskomité illustrerer, er det ikke utenkelig at problemstillingen vil komme opp, først for nasjonale utlendingsmyndigheter og domstoler, og siden for EMD. Da vil et sentralt spørsmål være om EMDs etablerte praksis om returvern er anvendbar. Tidligere uttalelser i EMD-praksis kan gi noen holdepunkter for det.

EMDs storkammer har for det første klargjort at «[t]he source of the risk does nothing to alter the level of protection guaranteed by the Convention».[644] EMDs doktrine om vern mot retur, som først ble utviklet i saker om risiko for dødsstraff i hjemlandet, er utvidet til å kunne aktualiseres i en situasjon med «extreme material poverty».[645] EMK artikkel 3 kan derfor gi krav på internasjonal beskyttelse ved reell risiko for «serious deprivation or want incompatible with human dignity».[646]

I *M.S.S. v. Belgia og Hellas* la EMDs storkammer til grunn at Belgias retur av en asylsøker til Hellas krenket EMK artikkel 3 fordi livsvilkårene for asylsøkere i Hellas generelt sett var for dårlige.[647] Både Hellas og Belgia ble ansett å ha krenket EMK artikkel 3. Hellas fordi myndighetene hadde unnlatt å sikre klageren bedre livsvilkår, Belgia fordi situasjonen for asylsøkere i Hellas var «well known» og «freely ascertainable from a wide number of sources» før klageren ble returnert dit.[648] Klageren hadde i flere måneder bodd på gaten, «with no resources

[641] Betydningen av overvåkningsorganenes ulike typer uttalelser blir gjennomgått i rapportens kapittel 6 om klima i FNs menneskerettighetssystem.

[642] *Soering v. Storbritannia* (14038/88). En konvensjonsstat vil også være forhindret fra å utvise eller returnere en person til et annet land, der vedkommende står i reell risiko for å bli sendt videre til et land der det er reell risiko for behandling i strid med EMK art. 2 eller 3, jf. *M.S.S. v. Belgia og Hellas* [GC] (30696/09), *Hirsi Jamaa m.fl. v. Italia* [GC] (27765/09).

[643] *N v. Sverige* (23505/09).

[644] *Tarakhel v. Sveits* § 104.

[645] *M.S.S. v. Belgia og Hellas*, *Tarakhel v. Sveits* [GC] (29217/12).

[646] *Budina v. Russland* (45603/05).

[647] *M.S.S. v. Belgia og Hellas*.

[648] *MSS v. Belgia og Hellas* § 366.

or access to sanitary facilities, and without any means of providing for his essential needs». EMD mente situasjonen ikke varetok klagerens «dignity», og at den lå over terskelen for umenneskelig behandling, idet livssituasjonen måtte ha vekket følelser av «fear, anguish or inferiority capable of inducing desperation».[649]

Det var uten betydning at klageren ikke var individuelt eller særskilt rammet.[650] At situasjonen «described by the applicant exists on a large scale and is the everyday lot of a large number of asylum-seekers» var snarere et argument som tilsa at klagerens anførsler var underbygget.[651] I *Tarakhel v. Sveits* understreket storkammeret at EMK artikkel 3 stiller strengere krav til levevilkår for barn og familier med barn, «to ensure that those conditions do not "create (…) for them a situation of stress and anxiety, with particularly traumatic consequences"».[652]

Hertil kommer at EMD kan se hen til praksis fra FNs menneskerettighetskomité, der det som nevnt er lagt til grunn at klimafordrevne kan ha krav på internasjonal beskyttelse.[653]

8.5 Oppsummering

For å oppsummere har personer som migrerer på grunn av klimaendringer som klar hovedregel ikke krav på opphold etter FNs flyktningkonvensjon. FNs menneskerettighetskomité har imidlertid lagt til grunn at klimafordrevne *kan* være vernet mot retur etter SP artikkel 6 og 7. *Teitiota v. New Zealand* er et eksempel på hvordan eksisterende menneskerettigheter kan tolkes dynamisk i møte med klimaendringer. På den ene siden tar komiteen utgangspunkt i etablerte regler, men samtidig tilpasser den tolkningen av disse reglene til et nytt område. Denne typen rettsutvikling, som altså både har elementer av tradisjon og fornyelse i seg, er karakteristisk for tolkningen av menneskerettighetskonvensjonene.

EMD har som nevnt ikke avgjort saker om klimafordrevne, men har i saker om returvern vurdert om en situasjon er tilstrekkelig prekær til å vekke følelser av frykt, angst og underlegenhet «capable of inducing desperation».[654] Det kan spørres om ikke klimaendringene vil kunne medføre desperasjon på nivå med situasjonen i *MSS v. Hellas og Belgia*. Klimaendringene vil kunne medføre at hele øystater og kystnære områder oversvømmes av hav, at landområder blir ubeboelige på grunn av hete over menneskelig tåleevne, tørke i befolkningstette områder som avhenger av vannforsyning fra isbreer som er i ferd med å forsvinne, samt

[649] *M.S.S v. Belgia og Hellas* § 263.

[650] Sml. sveitsisk høyesterett, som synes å oppstille et krav om individualisert risiko i sin internrettslige prosessuelle vurdering av klager fra KlimaSeniorinnen. Saken er nærmere omtalt i rapportens kapittel 9 om klimasøksmål basert på menneskerettigheter.

[651] *M.S.S. v. Belgia og Hellas* § 255.

[652] *Tarakhel v. Sveits* § 119, med referanse til *Popov v. Frankrike* (39472/07 og 39474/07).

[653] EMDs tolkningsprinsipper er nærmere omtalt i rapportens kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

[654] *M.S.S. v. Belgia og Hellas* § 263.

ekstremvær som øker i hyppighet og omfang. Samtidig er det en kjensgjerning at EMD i sin praksis den senere tid har vist tilbakeholdenhet på utlendingsfeltet fordi reguleringen av asyl- og innvandringspolitikken ligger i kjernen for statens suverenitet.

Omfattende ankomster av personer som søker asyl kan skape situasjoner som er krevende å håndtere for myndighetene.[655] Det er verdt å nevne at når det gjelder klimarelatert flukt og migrasjon både internt og over landegrenser finnes det per i dag ikke nok data til å gi pålitelige estimater. Estimatene varierer betydelig alt etter hvem man definerer som klimafordrevne, og hvordan man velger å telle.[656] Det er likevel klart at vi kan forvente at stadig flere blir fordrevne etter hvert som klimaendringene fortsetter å materialisere seg.[657] Dette vil øke det allerede sterke spenningsforholdet på asyl- og innvandringsfeltet og potensielt stille EMD overfor krevende avveininger.

[655] Sml. Beredskapshjemmelutvalgets vurdering av asylsituasjonen i 2015, der utvalget blant annet skriver at «asyltilstrømmingen i 2015 [er] en påminnelse om hvor viktig det er å ha en godt utviklet beredskap før en krise inntreffer [ ], se NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer, pkt. 6.4.5 (s. 52 f.).

[656] Se bl.a. Morissey, «Rethinking the debate on "environmental refugees: «Rethinking the debate on «environmental refugees»: from «maximilists and minimalists» to «proponents and critics» i *Journal of Political Ecology* 10: 36 med videre henvisninger.

[657] GRID 2019. s. 41.

OVERHEID
=
SCHULDIG
GREENHOUSEGAS
SOS

9. Klimasøksmål basert på menneskerettigheter

Det pågår for tiden et tusentall klimasøksmål i verden.[658] Per i dag er ca. 38 basert på menneskerettigheter, og tallet er økende.[659]

9.1 Innledning

Internasjonale klimasøksmål kan inndeles på forskjellige måter, for eksempel etter saksøkte, søksmålsgjenstand eller rettsgrunnlag. Ser vi på hvem som er saksøkt, og hva som er gjenstand for søksmål, kan vi skille mellom søksmål mot stater om utslippskutt og søksmål mot selskaper som utvinner kull, olje og gass med krav om erstatning for klimaskader. Med tiden er det antatt at vi vil se flere erstatningskrav også mot stater.[660] Når det gjelder rettsgrunnlag for søksmålene, kan vi skille mellom søksmål basert på nasjonale regler, og søksmål basert på folkerettslige regler.

Ettersom det vil være forskjeller på nasjonale reguleringer og rettstradisjoner, samt forskjeller i faktum fra søksmål til søksmål, har klimasøksmål basert på nasjonale regler ikke uten videre overføringsverdi utenfor landegrensene. Derimot vil søksmål som gjelder tolkningen av folkerettslige regler, herunder internasjonale menneskerettigheter, ha en viss betydning for andre land som er bundet av de samme reglene. Utgangspunktet er at den enkelte nasjonale domstol ikke er bundet av tolkninger fra andre nasjonale domstoler – selv om tolkningen gjelder regler som også den enkelte nasjonale domstol er bundet av.[661] Nasjonale domstolers tolkninger av folkerettslige regler vil imidlertid kunne ha betydning for andre nasjonale domstoler som uttalt inspirasjonskilde eller, mer indirekte, gjennom påvirkning av holdninger.

[658] Sabin Center for Climate Change Law's Climate Change Litigation Databases, tilgjengelig på http://climatecasechart.com/?cn-reloaded=1-.

[659] United Nations Environmen Programme og Columbia University, «The Status of Climate Change Litigation: A Global Review». Tilgjengelig på https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20767.

[660] Se bl.a. Sunde og Colombo, «Look to Norway – Klimasøksmål i klimaendringane sin tidsperiode» i Energi og Klima, tilgjengelig på energiogklima.no (først publisert i Klassekampen 26. september 2017).

[661] For folkerettens del følger dette i og for seg av det alminnelige utgangspunkt i ICJ-statuttene art. 38 første ledd bokstav d om at rettsavgjørelser – herunder nasjonale – bare er en subsidiær rettskilde. Nasjonale rettsavgjørelser kan imidlertid være relevante når man skal ta stilling til om det foreligger en internasjonal sedvane, jf. bokstav a.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på et utvalg søksmål internasjonalt, som vi mener er relevante for Norge. Felles for disse søksmålene er at de gjelder menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av, som Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) (9.3) og FNs menneskerettighetskonvensjoner (9.4),[662] eller internasjonalt regelverk som er nært beslektet, som EUs pakt om grunnleggende rettigheter (9.5). I tillegg har vi tatt med noen saker som baserer seg på nasjonale rettsregler som har paralleller i norsk lovgivning (9.6). Formålet med kapitlet er å gi en oversikt over argumentasjon og sakstyper som det kan være verdt å være oppmerksom på. Videre er det mulig at flere av sakene kan komme opp for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) på sikt, og dermed få direkte relevans for Norge. I den grad det er tale om rettssaker som per nå ikke er endelig avgjort, vil vurderingene måtte preges av forbehold. Gjennomgangen i dette kapitlet bygger på status per 8. september 2020.

[662] Sakene omtalt i rapporten som er baserte på FNs menneskerettighetskonvensjoner er ikke søksmål, men individklagesaker for FNs overvåkningsorganer. Se nærmere om individklagesaker i rapportens kapittel 6 om klima i FNs menneskerettighetssystem.

9.2 Oversikt over klimasøksmål

Parter	Land	Sakens spørsmål	Rettslig grunnlag	Domstol/organ	Saksgang/resultat
VZW Klimaatzaak v. Belgia.	Belgia.	Om rekkevidden av føderale og regionale myndigheters plikt til å redusere klimagassutslipp. Krav fra saksøkerne om at staten må redusere utslipp med 40 % av 1990-nivået innen utgangen av 2020, og nærmere 90 % innen utgangen av 2050.	EMK artikkel 2 og 8, den belgiske sivillovboka, belgisk grunnlov, traktaten om Den europeiske unions virkemåte.	Den fransktalende førsteinstans' domstol i Brussel.	Søksmål anlagt 27. april 2015. Under behandling.
Union des industries de la protection des plantes v. Frankrike.	Frankrike.	Påstand om at et forbud mot produksjon, oppbevaring og transport av ikke-godkjente plantevernmidler krenker konstitusjonelle rettigheter knyttet til balanserte handelsforhold i landbruk og matproduksjon.	Fransk grunnlov, EU-direktiv 1107/2009, fransk lovgivning.	Frankrikes øverste forvaltningsdomstol (Council d'Etat).	Avgjørelse truffet 7. november 2019. Rådet kom til at lovgiver hadde gjort en tilstrekkelig balansert vurdering av hensynet til balanserte handelsforhold og hensynet til miljø. Forbudet krenket dermed ikke de konstitusjonelle rettigheter.
Commune de Grande-Synthe v. Frankrike.	Frankrike.	Påstand om at den franske stat ikke treffer tilstrekkelige tiltak for å redusere klimagassutslipp, og at staten med dette gjør seg skyldig i brudd på nasjonale og internasjonale regler. Særlig fokus på kommunen Grande-Synthe, som ligger under havnivå.	EMK artikkel 2 og 8, Parisavtalen, nasjonalt miljøregelverk.	Frankrikes øverste forvaltningsdomstol (Conseil d'Etat).	Søksmål anlagt 23. januar 2019. Under behandling.

Parter	Land	Sakens spørsmål	Rettslig grunnlag	Domstol/organ	Saksgang/resultat
Notre Affaire à Tous v. Frankrike.	Frankrike.	Påstand om at den franske stat ikke treffer tilstrekkelige tiltak for å redusere klimagassutslipp, og at staten med dette gjør seg skyldig i brudd på nasjonale og internasjonale regler.	EMK artikkel 2 og 8, samt et «general principle of law regarding the right to live in a preserved climate system».	Forvaltnings-domstolen i Paris.	Søksmål anlagt 14. mars 2019. Under behandling.
Notre Affaire à Tous m.fl. v. Total SA.	Frankrike.	Påstand om at oljeselskapet Total krenker franske handels-regler («Code de Commerce») slik disse må tolkes blant annet i lys av EMK artikkel 2 og 8, ved å ikke i tilstrekkelig grad rappor-tere om klimarisiko knyttet til deres virksomhet, og ved å ikke ha truffet tiltak for å redusere denne risikoen i tråd med Parisavtalen.	Indirekte, EMK artikkel 2 og 8, Parisavtalen, franske handelsregler («Code de Commerce»).	Forvaltnings-domstolen i Paris.	Søksmål anlagt mars 2019. Under behandling.
Friends of the Irish Environment v. Irland.	Irland.	Påstand om at Irlands National Mitigation Plan krenker nasjonal lovgivning, irsk grunnlov og menneskerettighetsforpliktelser som følge av at den ikke har til mål å oppnå en tilstrekkelig reduksjon av klimagasser i et kortsiktig perspektiv.	EMK artikkel 2 og 8, EUs pakt om grunnleggende rettigheter, den irske Climate Action and Low Carbon Development Act 2015.	Høyesterett.	Avgjørelse truffet i Høyesterett 31. juli 2020. Planen ugyldiggjort som følge av at den stred mot 2015-loven. FIE funnet å ikke ha adgang («standing») til å påberope seg de anførte menneskerettighetene. Rett til et miljø som sikrer helsen ikke anerkjent som konstitusjonell rettighet.

Parter	Land	Sakens spørsmål	Rettslig grunnlag	Domstol/organ	Saksgang/resultat
Urgenda Foundation v. Neder-land.	Nederland.	Om rekkevidden av statens plikt til å redusere klimagass-utslipp.	EMK artikkel 2 og 8, jf. artikkel 13.	Høyesterett.	Avgjørelse truffet i Høyesterett 20. desember 2019. Domstolen fant at staten er forpliktet til å redusere klimagass-utslipp med 25 % sammenlignet med 1990-nivå innen utgangen av 2020.
Milieu-defensie m.fl. v. Royal Dutch Shell plc.	Nederland.	Om plikt – ut fra et duty of care-synspunkt – til å redusere klimagassutslipp.	EMK artikkel 2 og 8, neder-landsk lovgivning.	Førsteinstansdom-stolen i Haag.	Søksmål anlagt 5. april 2019. Under behandling.
Greenpeace Norden og Natur og Ungdom v. Norge.	Norge.	Påstand om at den norske regjering krenker norsk grunnlov og internasjonale menneske-rettigheter ved å tillate utvinning av olje og gass i deler av Barentshavet.	Grunnloven § 112, EMK artikkel 2 og 8.	Høyesterett i plenum.	Søksmål anlagt 18. oktober 2016. Saken skal behandles i Høyesterett 4. november 2020.
ClientEarth v. Polen.	Polen.	Påstand om at regionale myndigheter hadde unnlatt å ta miljømessige utfordringer i betraktning ved vedtak om tillatelse for bygging av nytt kullkraftverk.	Nasjonal lovgivning.	Polens øverste forvaltnings-domstol.	Avgjort 19. juni 2019. Retten fant at de regionale myndigheter ikke hadde tatt lokalbefolkning i betraktning eller vurdert NGOers vurderinger av miljømessige konsekvenser. Tillatelse ugyldiggjort.

Parter	Land	Sakens spørsmål	Rettslig grunnlag	Domstol/organ	Saksgang/resultat
ClientEarth v. Polska Grupa Energe-tyczna.	Polen.	Krav om at kullkraftverket Bel-chatow må treffe tiltak for å redusere CO_2-utslipp.	Nasjonal lovgivning.	Den regionale domstolen i Łódź.	Søksmål anlagt 26. september 2019. Under behandling.
Plan B v. Stor-britannia.	Storbritannia.	Påstand om at Storbritannias klimamål for 2050 strider mot internasjonale forpliktelser. Krav om økning i målsetting.	Parisavtalen, Climate Change Act.	High Court/ Court of Appeal.	Avgjort desember 2017. Nektet full høring i High Court, da retten mente det ikke var sann-synlig at saksøkers argumentasjon ville kunne føre frem. Anke ikke tillatt fremmet.
Plan B v. Stor-britannia.	Storbritannia.	Påstand om at staten ved plan-legging av utvidelse av flyplas-sen Heathrow hadde unnlatt å ta i betraktning Parisavtalen, med den virkning at avtalen må behandles på nytt.	Parisavtalen, EUs Strate-gic Environmental Assess-ment Directive, britisk lovgivning.	Court of Appeal.	Avgjort 27. februar 2020. Retten dømte enstemmig i saksø-kers favør, og sendte planen tilbake til myndighetene for ny vurdering.
Plan B v. Stor-britannia (innledende samtaler).	Storbritannia.	Om statens forpliktelse til å ta i betraktning klima ved utformin-gen av the COVID Recovery Programme.	Parisavtalen, nasjonal menneskerettslovgivning, Climate Change Act.	Søksmål ikke anlagt.	Brev sent i henhold til Pre-action Protocol for Judicial Review 21. juli 2020.

Parter	Land	Sakens spørsmål	Rettslig grunnlag	Domstol/organ	Saksgang/resultat
Verein Klima-Seniorinnen Schweiz v. Sveits.	Sveits.	Påstand om at den sveitsiske stats klimamål og klimatiltak krenker saksøkernes menneske-rettigheter.	EMK artikkel 2 og 8, sveitsisk grunnlov (rett til liv, bærekraftsprinsippet og føre var-prinsippet).	Høyesterett.	Anke nektet fremmet 20. mai 2020. Retten fant at saksøkernes påberopte rettigheter ikke hadde blitt berørt i tilstrekkelig grad. Uttalt at det saksøkerne ønsker å oppnå, må søkes oppnådd gjennom politiske heller enn rettslige midler. Klaget inn for Den europeiske menneskerettsdomstol.
Family Farmers og Greenpeace v. Tyskland.	Tyskland.	Påstand om at den tyske forbundsregjering krenker saksøkernes grunnlovs-rettigheter samt EU-lovgivning ved at den ikke har truffet tilstrekkelige tiltak for å nå 2020-målet for reduksjon av klimagassutslipp.	Tysk grunnlov (rett til liv og helse, rett til yrkesfrihet, eiendomsrett), samt Europaparlamentet og Rådets beslutning nr. 406/2009/EF.	Forvaltnings-domstolen i Berlin.	Avvist oktober 2019. Avvisningen ikke anket. Domstolen slo først fast at statens klimapolicy er underlagt rettslig overprøving, og at den må være i samsvar med statens forpliktelser til å sikre grunnleggende rettigheter. Videre uttalte imidlertid retten at staten har vid skjønnsmargin i vurderingen av hvordan den skal innfri disse forpliktelsene. Statens policy funnet å ligge innenfor skjønnsmarginen.
Friends of the Earth Tyskland m.fl. v. Tyskland.	Tyskland.	Påstand om at den tyske stat krenker saksøkernes grunnleggende rettigheter ved å ikke nå mål for reduksjon av klimagass-utslipp.	Kyoto-protokollen, Europaparlamentet og Rådets beslutning nr. 406/2009/EF, Parisavtalen, tysk grunnlov.	Den føderale forfatnings-domstolen.	Søksmål anlagt november 2018. Under behandling.

Parter	Land	Sakens spørsmål	Rettslig grunnlag	Domstol/organ	Saksgang/resultat
Neubauer m.fl. v. Tyskland.	Tyskland.	Påstand om at den tyske staten krenker saksøkernes grunnlovsfestede rettigheter ved å ikke ha høye nok mål for klimagassutslipp innen 2030.	Tysk grunnlov, Parisavtalen.	Den føderale forfatningsdomstolen.	Søksmål anlagt februar 2020. Under behandling.
Greenpeace m.fl. v. Østerrike.	Østerrike.	Krav om ugyldiggjøring av regler som gir skattefritak for flyreiser og ikke for togreiser. Kravet bygger på påstand om at utslipp fra fly truer grunnleggende menneskerettigheter.	EMK artikkel 2 og 8, EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 2 og 7, prinsippet om likebehandling.	Forfatningsdomstolen.	Søksmål anlagt 20. februar 2020. Under behandling.
Youth for Climate Justice v. Østerrike m.fl.	EUs medlemsstater, Norge, Russland, Sveits, Tyrkia, Ukraina og Storbritannia.	Om statene har krenket retten til liv, privat- og familieliv, samt retten til å ikke bli diskriminert, ved å iverksette tilstrekkelige tiltak for å begrense effektene av klimaendringene, herunder å holde den globale temperaturøkningen på 1,5 °C.	EMK artikkel 2 og 8, samt artikkel 14.	Den europeiske menneskerettsdomstolen.	Klage anlagt 2. september 2020. Under behandling.
Carvalho m.fl. v. Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union .	EU.	Krav om at EU pålegges å vedta strengere mål om reduksjon av klimagassutslipp for allerede eksisterende programmer.	EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 2 (retten til liv), artikkel 3 (fysisk integritet), artikkel 24 (barns rettigheter), artikkel 15 (rett til arbeid) artikkel 17 (eiendomsrett), artikkel 20 og 21 (rett til likebehandling).	EU-domstolen.	Avvist av EU-domstolens førsteinstans (EU General Court, Second Chamber) 8. mai 2019 på grunn av manglende rettslig interesse («standing»). Avvisningen anket til EU-domstolens øverste instans (Court of Justice of the European Union) 11. juli 2019.

Parter	Land	Sakens spørsmål	Rettslig grunnlag	Domstol/organ	Saksgang/resultat
Torres Strait Islanders v. Australia.	Australia.	Om Australia har krenket menneskerettighetene til borgere fra lavtliggende øyer ved manglende tiltak mot klimaendringer.	SP artikkel 6 (rett til liv), artikkel 17 (rett til privat- og familieliv), artikkel 27 (rett til kultur).	FNs menneske-rettighetskomité.	Klage anlagt 13. mai 2019. Under behandling.
Teitiota v. New Zealand.	New Zealand.	Om stigning i havnivå gjør at tvangsretur fra New Zealand til Kiribati krenker retten til liv.	SP artikkel 6 (rett til liv).	FNs menneske-rettighetskomité.	Uttalelse gitt 7. januar 2020. Komiteen fant at klimaendringer kan utgjøre grunnlag for non-refoulment (forbud mot å sende en person tilbake til sitt hjemland).
Sacchi m.fl. v. Argentina m.fl.	Argentina, Brasil, Frank-rike, Tyskland, Tyrkia.	Om statene har krenket barns rettigheter etter internasjonal rett ved ikke å ha truffet tilstrek-kelige tiltak for å redusere klima-gassutslipp samt ved å ha unnlatt å bruke tilgjengelige virkemidler for å beskytte barn mot karbonutslipp.	FNs barnekonvensjon artikkel 6 (rett til liv), artikkel 24 (rett til helse), artikkel 30 (rett til kultur), samt artikkel 3 om prinsippet om barnets beste.	FNs barnekomité.	Klage anlagt 23. september 2019. Under behandling.

9.3 Klimasøksmål basert på EMK

9.3.1 Nederland

I Nederland er to klimasøksmål anlagt med grunnlag i EMK. Det første og mest kjente, *Urgenda*-saken, ble endelig avgjort i nederlandsk høyesterett 20. desember 2019.[663] Søksmålet gjaldt rekkevidden av statens forpliktelser etter EMK artikkel 2 og 8 til å redusere klimagassutslipp som stammer fra nederlandsk territorium. Bakgrunnen for søksmålet var at den nederlandske stat i 2011 nedjusterte målet for reduksjon av klimagassutslipp innen utgangen av 2020, fra 30 prosent reduksjon til 20 prosent sammenlignet med 1990-nivå.

Retten uttalte at hver stat er ansvarlig for sin andel av de globale utslippene, og at statene ikke kan fraskrive seg ansvar ved å hevde at dets egne utslipp vil ha begrenset betydning globalt. Statene må derfor redusere klimagassutslipp fra eget territorium «in proportion to its share of the responsibility». Dette er nødvendig både for å unngå at mindre stater unnlater å treffe nødvendige tiltak, og fordi all reduksjon av klimagassutslipp vil virke positivt i kampen mot klimaendringer.

Etter rettens syn kan denne forpliktelsen for den nederlandske stat utledes av EMK artikkel 2 og 8, da farlige klimaendringer utgjør en «real and immediate risk» for det nederlandske folks liv og velvære. Det faktum at denne risikoen først vil realiseres om noen tiår, og at den ikke vil påvirke bestemte personer eller bestemte persongrupper (men større ubestemte deler av befolkningen), var etter rettens oppfatning ikke til hinder for anvendelse av artikkel 2 og 8, da «[t]he mere existence of a sufficiently genuine possibility that this risk will materialize means that suitable measures must be taken».

For det nærmere innholdet av statens forpliktelser uttalte retten at man må se hen til «broadly supported scientific insights and internationally accepted standards», herunder særlig rapporter fra IPCC. På bakgrunn av 2- og 1,5-gradersmålene fant retten at det er bred enighet («common ground») om at det er behov for at statene reduserer egne utslipp med minst 25–40 prosent sammenlignet med 1990-nivå innen utgangen av 2020. Denne enigheten må, ifølge retten, tas i betraktning ved tolking og anvendelse av artikkel 2 og 8.

Videre fant retten at ettersom det også er bred enighet om at utsatt klimagassreduksjon fører til dyrere og mer omfattende tiltak, samt økt risiko for plutselige og irreversible klimaendringer, er staten forpliktet til å forklare hvordan den ved utsettelse av kortsiktige mål om klimagassreduksjon likevel skal kunne nå langsiktige klimamål. Når den nederlandske stat ikke kunne gi en slik redegjørelse i forbindelse med nedjusteringen fra 30 til 20 prosent reduksjon, kom retten til at staten er forpliktet til å nå det kortsiktige målet som er funnet nødvendig av det internasjonale fellesskapet, nemlig en reduksjon i klimagassutslipp på

[663] Saksnummer ECLI:NL:HR:2019:2007, tilgjengelig på engelsk på https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007. Informasjon om søksmålet er også tilgjengelig på https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/.

minst 25 prosent sammenlignet med 1990-nivå innen 2020.

Det andre klimasøksmålet i Nederland basert på menneskerettigheter er rettet mot oljeselskapet Royal Dutch Shell. Søksmålet ble anlagt i april 2019 av foreningen Milieudefensie, med flere.[664] Saksøkerne hevder at Royal Dutch Shell har en positiv rettslig forpliktelse til å redusere sine klimagassutslipp etter EMK artikkel 2 og 8 samt nederlandsk lovgivning. Søksmålet står for tiden for førsteinstansdomstolen i Haag.

9.3.2 Irland

Irsk høyesterett behandlet i juni 2020 et søksmål anlagt av foreningen Friends of the Irish Environment mot Irland.[665] Foreningen hevdet at Irlands nasjonale plan for klimagassreduksjon krenket forpliktelsene etter EMK artikkel 2 og 8, fordi det ikke forelå målsettinger om å redusere utslippene raskt nok. Søksmålet førte ikke frem for tingretten.[666] Avgjørelsen ble anket direkte til høyesterett, som ekstraordinært tillot anken som et «froskehopp» over lagmannsretten med henvisning til at saken var av «general public and legal importance».[667]

Høyesterett underkjente klimagassplanen som ugyldig, da planen etter rettens syn ikke var tilstrekkelig spesifisert med hensyn til hvordan utslippskutt skulle gjennomføres. Statens anførsel om at planen var et spørsmål om politikk, «policy», og at den derfor lå utenfor domstolens kompetanse, ble ikke gitt medhold. Retten uttalte at selv om planen bygde på politikk, måtte den uansett være i tråd med rammene fastlagt i dens rettslige grunnlag, nemlig den irske klimaloven.[668]

Selv om søksmålets hovedspørsmål med det var avgjort, valgte domstolen av hensyn til rettslig avklaring å også ta stilling til om foreningen hadde adgang («standing») etter irsk rett til å påberope seg de anførte menneskerettighetene. Domstolen uttalte at retten til liv og fysisk integritet er personlige rettigheter, og derfor i utgangspunktet ikke noe som juridiske personer kan påberope på egne vegne. Etter irsk rett må det foreligge særlige grunner for at juridiske personer skal kunne fremme søksmål om slike rettigheter. Retten fant at foreningen ikke kunne godtgjøre hvorfor det var nødvendig at denne – og ikke et individ – skulle fremme søksmålet, og det kunne derfor ikke gjøres

[664] Saksdokumenter er bare delvis tilgjengelige. Uoffisiell engelsk oversettelse av stevningen tilgjengelig på https://en.milieudefensie.nl/news/court-summons-translation.pdf.

[665] *Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland & Ors*, [2020] IESC 49, 31. juli 2020. Avgjørelsen er tilgjengelig på https://www.courts.ie/view/judgments/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/981c098a-462b-4a9a-9941-5d601903c9af/2020_IESC_49.pdf/pdf.

[666] *Friends of the Irish Environment CLG v. The Government of Ireland &* Ors, [2019] IEHC 747, 19. september 2019. Tilgjengelig på https://www.courts.ie/view/judgments/20562a43-5bed-4524-9b60-e18ef35aae44/7454e3ee-eeca-40be-9c79-6c2e23d165e8/2019_IEHC_747.pdf/pdf.

[667] [2020] IESCDET 13, 13. februar 2020. Tilgjengelig på http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200213_2017-No.-793-JR_na-1.pdf. Miljøorganisasjonene i det norske klimasøksmålet forsøkte det samme etter tingrettens dom, men Høyesterett samtykket ikke, se HR-2018-661-U.

[668] Avgjørelsens pkt. 6.27.

unntak fra utgangspunktet om at juridiske personer ikke skal kunne fremme søksmål om slike rettigheter.[669] Domstolen tok derfor ikke stilling til spørsmålet om hvorvidt planen krenket EMK artikkel 2 og 8.

Av hensyn til rettsavklaring ga domstolen avslutningsvis også noen betraktninger rundt spørsmålet om det kan innfortolkes en rett til «a healthy environment» i den irske grunnloven. Irland har nemlig ikke, i motsetning til hva som er tilfellet i Norge, noen eksplisitt miljøbestemmelse i grunnloven. Retten pekte først på behovet for å unngå sammenblanding av juss og politikk, men slo så fast at dersom et individ hevder at dens rettigheter har blitt krenket, er domstolen pliktig til å håndheve de aktuelle rettighetene – selv om vurderingen av om det foreligger en krenkelse, vil kunne berøre politiske spørsmål. Retten uttalte i den forbindelse at «[c]onstitutional rights and obligations and matters of policy do not fall into hermetically sealed boxes».[670]

Retten fant imidlertid at det er uklart hva en rett til «a healthy environment» skal innebære, og om den kan tilføre noe ved siden av de allerede eksisterende rettene til liv og fysisk integritet. Av den grunn mente domstolen det ikke var noe grunnlag for å oppstille en konstitusjonell rett til «a healthy environment». Senere spørsmål om «healthy environment» må derfor i utgangspunktet vurderes på grunnlag av retten til liv og personlig integritet.

9.3.3 Sveits

Høyesterett i Sveits avsa 5. mai 2020 dom i et klimasøksmål.[671] Bakgrunnen for saken var at fire eldre kvinner over 75 år og en interesseorganisasjon for denne gruppen (KlimaSeniorinnen) hadde henvendt seg til sveitsiske myndigheter og krevd at myndighetene skulle foreta en rekke bestemte handlinger for å oppfylle Sveits sine forpliktelser etter Parisavtalen. Som det fremgår av dommen, har den sveitsiske forvaltningsloven artikkel 25a en egen form for klageprosess, der man kan reise krav om at myndighetene skal unnlate å foreta ulovlige handlinger, eller at slike handlinger skal opphøre. Et av vilkårene for å fremme et slikt krav er at saken berører vedkommendes rettigheter eller plikter («Rechte oder Pflichten berühren»). Myndighetene avviste kravet, og kvinnene fikk heller ikke medhold i forvaltningsdomstolen. Saken ble så anket inn for Høyesterett.

Kvinnene argumenterte med at de var tilstrekkelig berørt til å fremme en klage, fordi staten hadde en handleplikt etter EMK artikkel 2 og 8, samt korresponderende sveitsiske grunnlovsbestemmelser. Begrunnelsen deres var at kvinner over 75 år har en påvist forhøyet risiko for død under ekstremt varme somre, som allerede i dag er en merkbar følge av klimaendringene.[672]

[669] Avgjørelsens pkt. 7.22.

[670] Se avgjørelsens pkt.t 8.9–8.16.

[671] Bundesgericht (BGer), Urteil vom. 5 Mai 2020 (1C_37/2019). Avgjørelsen og andre sentrale dokumenter i saken er oversatt til engelsk av saksøkerorganisasjonen og ligger tilgjengelig på www.klimaseniorinnen.ch/english/.

[672] Se avgjørelsens pkt. 5.1.

Sveitsisk høyesterett tillot ikke anken fremmet. Kjernen i domstolens resonnement var at en eventuell overskridelse av målsettingen i Parisavtalen om å holde temperaturøkningen «godt under 2 grader celsius» ikke er nært forestående, at det er tid nok til å avverge en temperaturøkning over denne tålegrensen, og at kvinnenes rettigheter av den grunn ikke er berørt i tilstrekkelig grad på nåværende tidspunkt. Domstolen mente – basert på en forholdsvis knapp vurdering av EMK-relevante rettskilder – at det ikke var snakk om noe brudd på EMK.[673] Spørsmålet om tilknytning til en potensiell menneskerettighetskrenkelse inngår tilsynelatende som et vilkår for den forvaltningsrettslige klageadgangen. I avgjørelsens punkt 5.4 konkluderer domstolen med at det ikke var snakk om noen materiell krenkelse av EMK art. 2 eller 8, *og* at kvinnene prosessuelt ikke ville ha «victim»-status etter EMK art. 34 overfor EMD.[674]

Avgjørelsen er summarisk begrunnet, og står i et tilsynelatende spenningsforhold til etablert klimavitenskap. Domstolens vurdering om at det er nok tid til å avverge en temperaturøkning over Parisavtalens målsetning om 1,5 og godt under 2 grader, er for eksempel vanskelig å forene med naturvitenskapelige kjensgjerninger.[675] Ettersom klimagassutslipp – spesielt fra CO_2 – har lang virkningstid, vil halvparten av oppvarmingen som følge av utslipp skje innenfor et tiår, deretter over de neste hundre år, og så en siste rest på en tusenårsskala.[676] Oppvarming som følge av historiske og uunngåelig forestående klimagassutslipp låses med andre ord inn med langtidsvirkning fra og med utslippet.[677] Det gir derfor liten mening å anta at man kan avverge 1,5 eller godt under 2 grader ved å redusere utslippene rett forut for at snittemperaturen når farlige nivåer. Da vil det allerede være for sent.[678]

Det er for øvrig uklart hvor stor vekt domstolen har lagt på at kvinnene trolig ikke lenger vil være i live når gjennomsnittstemperaturen eventuelt overstiger grensene i Parisavtalen. Det er uttalelser i avgjørelsen som kan tilsi at dette har vært et tungtveiende argument, og i så fall er det et åpent spørsmål hvorvidt domstolen ville resonnert annerledes om klagerne var yngre. En annen uklarhet er om domstolen egentlig har tatt stilling til kvinnenes anførsel om at de allerede i dag er særlig berørt av klimaendringene, på grunn av hetebølger om sommeren. Av IPCCs risikoanalyser fremgår det at risikoen for heterelatert sykdom og dødelighet allerede er på moderat nivå som følge av dagens økte snittemperatur på én grad.[679]

[673] Se særlig avgjørelsens pkt. 5.3–5.4.

[674] I avgjørelsens pkt. 5.4 konkluderer domstolen tilsynelatende både med at det ikke var snakk om noen materiell krenkelse av EMK art. 2 eller 8, *og* at kvinnene prosessuelt ikke har «victim»-status etter EMK art. 34.

[675] Se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[676] Ibid.

[677] Ibid.

[678] Ibid.

[679] Se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO, der det fremgår at IPCC anser risikoen for heterelatert sykdom og dødelighet moderat allerede ved dagens oppvarming på én grad. Risikoen vil øke til høy ved ytterligere oppvarming.

Organisasjonen har besluttet å bringe saken inn for EMD.[680]

9.3.4 Belgia

27. april 2015 ble det anlagt et klimasøksmål mot den belgiske staten av en sivilsamfunnsorganisasjon.[681] Den saksøkende organisasjonen har gjort det gjeldende at belgiske styresmakter må iverksette kraftigere tiltak for å redusere utslippet av klimagasser. Nærmere bestemt krever saksøkerne at staten må redusere utslippene med 40 prosent av 1990-nivået innen utgangen av 2020 og med nærmere 90 prosent innen utgangen av 2050. Søksmålet bygger på EMK artikkel 2 og 8, samt den belgiske sivillovboken, den belgiske grunnloven og TFEU. Søksmålet verseres i den fransk-talende førsteinstansdomstolen i Brussel. Saken er til behandling og er ennå ikke avgjort.

9.3.5 Østerrike

I februar 2020 anla Greenpeace Østerrike, sammen med flere, sak for den østerrikske forfatningsdomstolen.[682] De krevde at regelverket som i dag gir skattefritak for flyreiser, men ikke togreiser, må kjennes ugyldig. Saksøkernes påstand er at utslipp fra flyreiser truer grunnleggende menneskerettigheter. Nærmere bestemt hevder saksøkerne at reglene om skattefritak for flyreiser er i strid med EMK artikkel 2 om retten til liv, samt EMK artikkel 8 om retten til privat- og familieliv. Saksøkerne har også gjort gjeldende at regelverket er i strid med retten til privat- og familieliv etter artikkel 7 i EUs pakt for grunnleggende rettigheter.

Saksøkerne hevder at konsekvensene av klimaendringene utgjør en forutsigbar og nært forestående trussel mot menneskeliv, og at den østerrikske staten følgelig har en plikt etter EMK til å beskytte borgerne mot disse følgene. Reglene om skattefritak for flyreiser utgjør, ifølge saksøkerne, et brudd på denne plikten.

Søksmålet inneholder også en anmodning om en tolkningsuttale fra EU-domstolen om det rettslige innholdet i artikkel 37 i pakten, som lyder slik: «A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development». Spørsmålet saksøkerne ønsker at EU-domstolen skal besvare, er om bestemmelsen skal forstås som en rettighetsbestemmelse som kan håndheves og prøves rettslig av domstolene. Saken er under behandling og ennå ikke avgjort.

9.3.6 Frankrike

I november 2019 avgjorde det franske forfatningsrådet et søksmål anlagt av Union

[680] Se https://klimaseniorinnen.ch/ (sist besøkt 2. september 2020).

[681] Saksdokumenter er bare delvis tilgjengelige. Informasjon om saksgangen er tilgjengelig på https://www.klimaatzaak.eu/.

[682] Saksdokumenter er ikke tilgjengelige. Se om søksmålet på http://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-v-austria/.

des industries de la protection des plantes.[683] Søksmålet gjaldt påstand om at et forbud mot produksjon, oppbevaring og transport av ikke-godkjente plantevernmidler krenket konstitusjonelle rettigheter knyttet til balanserte handelsforhold i landbruk og matproduksjon. Forfatningsrådet viste til det franske klima-charteret, som innledningsvis slår fast at «the future and very existence of mankind are inextricably linked with its natural environment», og at «choices designed to meet the needs of the present generation should not jeopardise the ability of the future generations and other peoples to meet their own needs», samt til den franske konstitusjonens forord, hvor det fremgår at staten skal sikre alle «protection of their health».[684] Rådet viste videre til at lovgiver må foreta en avveining av disse rettene og retten til fri handel. I den forbindelse uttalte rådet at lovgiver også har rett til å ta i betraktning den virkning aktivitet i Frankrike har på miljøet utenfor Frankrikes grenser. Rådet fant at lovgivers avveining i denne sak ikke var «manifestly unbalanced», og påstanden om krenkelse ble følgelig avvist.[685]

Det er også per august 2020 tre aktive klimasøksmål i Frankrike basert på EMK. Det ene søksmålet er anlagt mot staten av en kommune (Grande Synthe) ved Dunkirk, som i høyde ligger under havets overflate.[686] Kommunen er spesielt utsatt for klimaendringer i nær fremtid og krever at myndighetene tar grep for å redusere klimagassutslippene for å overholde forpliktelser etter EMK artikkel 2 og 8. Søksmålet ble igangsatt i januar 2019 og står i dag for den øverste administrative domstolen (Conseil d'État).

Det andre søksmålet ble anlagt av foreningen Notre Affaire à Tous mot Frankrike i mars 2019.[687] Tvistetemaet er om Frankrikes manglende reduksjon av klimagassutslipp krenker EMK artikkel 2 og 8, samt et alminnelig folkerettslig prinsipp om retten til å leve i et bevart klimasystem. Søksmålet står for forvaltningsdomstolen i Paris.

Det tredje søksmålet er anlagt av 12 kommuner, én region og flere miljøvernforeninger mot det franske oljeselskapet Total.[688] Saksøkerne hevder at Total krenker fransk lovgivning, fortolket blant annet i lys av EMK artikkel 2 og 8, fordi selskapet ikke

[683] Saksnummer 2019-823 QPC av 31. januar 2020. Engelsk oversettelse er tilgjengelig på https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/2020/2019823QPC.htm.

[684] Se den engelske oversettelsen avsnitt 4 og 5.

[685] Se den engelske oversettelsen avsnitt 12 og 13.

[686] Saksdokumenter er ikke tilgjengelig, men pressemelding er tilgjengelig på http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190123_Not-Yet-Available_press-release-1.pdf.

[687] Saksdokumenter er ikke tilgjengelige, men pressemelding er tilgjengelig på http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20181218_NA_press-release.pdf.

[688] Stevningen er tilgjengelig på fransk på http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200128_NA_complaint.pdf.

har rapportert klimarisiko og igangsatt tiltak for å redusere utslippene etter målene i Parisavtalen. Søksmålet ble anlagt i mars 2019 og står i dag for forvaltningsdomstolen i Paris.

9.3.7 EU og Norge m.fl.

I september 2020 anla fire portugisiske barn og to unge voksne klage for EMD mot 33 stater, kalt *Youth for Climate Justice v. Østerrike m.fl*. Saksøkerne hevder at landene krenker deres rettigheter etter EMK artikkel 2, 8 og 14, ved å ikke iverksette tilstrekkelige tiltak for å begrense effektene av klimaendringene, herunder å holde den globale temperaturøkningen på 1,5 grader.[689] De aktuelle landene er EUs medlemsstater, samt Norge, Russland, Sveits, Tyrkia, Ukraina og Storbritannia. Saken er til behandling i EMD og er ennå ikke avgjort.

9.4 Individklagesaker om klima basert på FNs menneskerettighetskonvensjoner

9.4.1 New Zealand

FNs menneskerettighetskomité avgjorde i 2019 en individklagesak. *Teitiota v. New Zealand*, fra en person fra øystaten Kiribati i Stillehavet, som hadde fått avslag på sin asylsøknad i New Zealand.[690] Vedkommende søkte asyl på grunn av stigende havnivå i hjemlandet og hevdet blant annet at havstigningen har ført til mangel på rent drikkevann og muligheter til å skaffe mat. Han hevdet videre at det stigende havnivået har ledet til hyppigere og kraftigere tilfeller av flom, samt voldelige sammenstøt på grunn av konflikter om landområder. Han klaget avslaget på asylsøknaden inn for FNs menneskerettighetskomité, for brudd på retten til liv etter artikkel 6 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). Komiteen kom til at det ikke forelå brudd på artikkel 6, og klageren fikk dermed ikke medhold. I avgjørelsen uttalte komiteen også at klimafordrevne kan ha et vern mot retur etter artikkel 6, dersom det er en reell risiko for tap av liv, selv om de konkrete omstendighetene i akkurat denne saken ikke var av et tilstrekkelig alvor på klagetidspunktet.[691]

9.4.2 Australia

I en klagesak, *Torres Strait Islanders v. Australia*, for FNs menneskerettighetskomité har en gruppe klagere gjort gjeldende at Australia bryter sine forpliktelser etter SP.[692] Dette er den første saken i Australia der man har gjort gjeldende at manglende klimatiltak utgjør brudd på menneskerettslige forpliktelser. Klagerne, som er beboere på et knippe lavtliggende øyer nord for Queensland, hevder at Australia bryter sin plikt til å sikre en rekke rettigheter nedfelt i konvensjonen, ved å ikke

[689] Klagen er tilgjengelig på http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200902_12109_complaint.pdf.

[690] FNs menneskerettighetskomité, saksnummer CCPR/C/127/D/2729/2016. Uttalelsen er tilgjengelig på https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en.

[691] Klagesaken er nærmere omtalt i rapportens kapittel 8 om klimafordrevne.

[692] Klagen er ikke tilgjengeliggjort, men pressemelding om saken er tilgjengelig på http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190513_Not-Available_press-release-1.pdf. Saken har fått klagenummer 3624/2019.

iverksette nok tiltak for å stanse klimaendringer. Klimaendringene vil på sikt lede til at øyene forsvinner under havoverflaten, som følge av stigende havnivå. De aktuelle rettighetene er retten til liv (SP artikkel 6), retten til privat- og familieliv (SP artikkel 17) og retten til kultur (SP artikkel 27). Klagerne har gjort gjeldende at både statens manglende tiltak for å redusere klimagassutslipp og manglende klimatilpasningstiltak på øyene utgjør brudd på disse forpliktelsene. Klagen ligger inne til behandling hos komiteen og er ennå ikke avgjort.

9.4.3 Argentina m.fl.

I september 2019 klagde en gruppe på 16 barn inn Argentina, Brasil, Frankrike, Tyskland og Tyrkia inn for FNs barnekomité for brudd på flere av rettighetene som er nedfelt i FNs barnekonvensjon (BK).[693] Klagerne hevder at disse statene ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å hindre klimagassutslipp og påfølgende klimaendringer. De hevder at klimaendringene fører til brudd på barns rettigheter etter konvensjonen i de respektive statene, nærmere bestemt barns rett til liv (BK artikkel 6), barns rett til helse (BK artikkel 24), prinsippet om barnets beste (BK artikkel 3) og de kulturelle rettighetene til barn som tilhører en minoritet eller et urfolk (BK artikkel 30). Klagen, *Sacchi m.fl. v. Argentina m.fl.* ligger inne til behandling hos barnekomiteen og er ennå ikke avgjort.[694]

9.5 Klimasøksmål basert på EUs pakt om grunnleggende rettigheter

Per i dag verserer det ett menneskerettslig klimasøksmål for EU-domstolen, basert på EUs pakt om grunnleggende rettigheter.[695] Pakten inneholder en rekke bestemmelser som tilsvarer bestemmelser i EMK. Selv om Norge ikke er bundet av pakten, vil EU-domstolens tolkning av bestemmelser i pakten som gjenfinnes i EMK, likevel ha en viss betydning for forståelsen av rettighetene etter EMK, som Norge er forpliktet etter.[696]

Søksmålet er anlagt av Armando Carvalho med flere, og forener saksøkere fra Europa, Fiji og Kenya. De krever en forføyning («injunction») for at EU ved EU-parlamentet og Det europeiske råd må vedta mer stringente utslippsreduksjoner. De hevder EU ellers vil krenke deres rettigheter etter pakten til liv (artikkel 2), fysisk integritet (artikkel 3), barns rettigheter (artikkel 24), rett til arbeid (artikkel 15), rett til eiendom (artikkel 17) og rett til likebehandling (artikkel 20 og 21). Søksmålet ble avvist av EU-domstolens førsteinstans 8. mai 2019, uten at domstolen tok stilling til disse anførslene, fordi domstolen mente saksøkerne ikke oppfylte prosessuelle vilkår etter TFEU

[693] Klagen er tilgjengelig på https://childrenvsclimatecrisis.org/wp-content/uploads/2019/09/2019.09.23-CRC-communication-Sacchi-et-al-v.-Argentina-et-al-2.pdf.

[694] Ifølge informasjon på barnekomiteens hjemmesider har klagen fått saksnummer 104/2019.

[695] Avgjørelsen i EU-domstolens førsteinstans samt anken er tilgjengelig på http://climatecasechart.com/non-us-case/armando-ferrao-carvalho-and-others-v-the-european-parliament-and-the-council/.

[696] For en nærmere redegjørelse for paktens betydning i norsk rett: se Fredriksen, «Betydningen av EUs pakt om grunnleggende rettigheter for EØS-retten» publisert i *Jussens venner* 2013/6. For nærmere om forholdet mellom EMK og EUs pakt om grunnleggende rettigheter: se *Bosphorus m.fl. v. Irland*, app. no. 45036/98.

artikkel 263 fjerde ledd, om å være direkte eller individuelt berørt av de EU-reguleringer som angripes. Denne avvisningsavgjørelsen er anket inn for EUs øverste domstol («Court of Justice of the European Union», CJEU), der den avventer endelig avgjørelse. Dersom saksøkerne gis medhold i anken, vil saken på nytt komme opp for EU-domstolens førsteinstans.

9.6 Utvalgte klimasøksmål basert på nasjonale rettsregler

9.6.1 Storbritannia

I desember 2017 anla organisasjonen Plan B og 11 borgere i alderen 9 til 79 år søksmål mot staten.[697] Saksøkerne hevdet at Storbritannias klimamål for 2050 ikke er i tråd med Parisavtalen eller nyere forskning, og at staten derfor er forpliktet til å øke målsettingen. I juli 2018 besluttet High Court å ikke holde full høring av saken, med den begrunnelse at det ikke var sannsynlig at saksøkers argumentasjon ville kunne føre frem. Retten uttalte blant annet at Parisavtalen ikke innebærer noen bindende rettslig forpliktelse for statene til å nå bestemte temperaturnivåer innen 2050. Anke ble ikke tillatt fremmet.

I august 2018 anla organisasjonen et nytt søksmål, denne gangen med påstand om at staten ved planleggingen av utvidelse av flyplassen Heathrow hadde unnlatt å vurdere planene i lys av Parisavtalens 1,5-gradersgrense.[698] Staten hevdet Parisavtalen ikke var relevant for statens policyer om klimaendringer. I februar 2020 dømte Court of Appeal enstemmig i organisasjonens favør. Parisavtalen var relevant å vurdere både under EUs plandirektiv[699] og under britisk planlovgivning.[700] Siden det ikke var klart at myndighetene med nødvendighet ville komme til den samme vurderingen hvis Parisavtalen var blitt vurdert, ble planen sendt tilbake til myndighetene for ny vurdering.

Plan B anla også søksmål i juli 2020, med påstand om at staten ved den økonomiske utformingen av «the COVID Recovery Programme» har unnlatt å ta i betraktning nasjonale regelverk for klima og menneskerettigheter, Parisavtalen og andre rettslige forpliktelser.[701] Blant annet fremhever organisasjonen at Bank of England har gitt nødlån til selskaper, uten å vurdere selskapene i et klimaperspektiv.

9.6.2 Tyskland

I Tyskland har det vært tre menneskerettslige klimasøksmål basert på tysk lovgivning. Det første ble anlagt i oktober 2018 av Greenpeace Tyskland og tre tyske bonde-

[697] Avgjørelsen og andre sentrale dokumenter i saken er tilgjengelig på https://planb.earth/plan-b-v-uk/.

[698] [2020] EXCA Civ 214, 27. februar 2020. Avgjørelsen og andre sentrale dokumenter i saken er tilgjengelig på https://planb.earth/plan-b-v-heathrow-expansion/.

[699] Direktiv 2001/42/EC (Strategic Environmental Assessment Directive). Etter annex I skal man se på «environmental protection objectives» som er etablert på «international level», og Parisavtalen er omfattet av dette, avsnitt 247.

[700] Avsnitt 238.

[701] Se brev fra organisasjonen på https://planb.earth/wp-content/uploads/2020/07/PAP-Letter-for-circulation.pdf.

familier.[702] Søksmålet ble anlagt for forvaltningsdomstolen i Berlin. På søksmåltidspunktet hadde den tyske regjeringen et vedtatt mål om å redusere utslippet av klimagasser med 40 prosent av 1990-nivå innen utgangen av 2020. Ifølge statens egne prognoser ville Tyskland innen utgangen av 2020 kutte 32 prosent, og dermed ikke nå utslippsreduksjonsmålet. Saksøkerne gjorde gjeldende at den tyske stat, ved ikke å nå målet om å kutte utslippene med 40 prosent, ville krenke flere rettigheter nedfelt i den tyske grunnloven, nærmere bestemt retten til liv og helse, retten til yrkesfrihet, retten til eiendom samt den tyske grunnlovsbestemmelsen om retten til et levedyktig miljø for fremtidige generasjoner.

Domstolen avviste at saksøkerne hadde søksmålskompetanse i spørsmålet om deres individuelle rettigheter var krenket. Grunnlovsbestemmelsen artikkel 20a om retten til et levedyktig miljø kunne imidlertid også håndheves av domstolene, og for dette spørsmålet hadde saksøkerne søksmålskompetanse. Domstolen vurderte derfor om statens tiltak for å redusere utslipp var i samsvar med statens plikt til å sikre fundamentale rettigheter nedfelt i den tyske grunnloven. Domstolen uttalte at staten har en vid skjønnsmargin når det kommer til hvilke virkemidler den vil ta i bruk, såfremt virkemidlene ikke er helt uegnete eller utilstrekkelige.[703] Domstolen kom til at den tyske regjeringens nye klimamål om å redusere utslippene med 32 prosent, heller enn 40 prosent, innen utgangen av 2020, ikke var i strid med den tyske grunnloven. Her viste domstolen blant annet til at nederlandsk høyesterett i *Urgenda*-saken hadde kommet til at forpliktelsen etter EMK artikkel 2 og 8 var å redusere klimagassene med minst 25 innen 2020.[704] Avvisningen ble ikke anket.

Det andre søksmålet ble anlagt i november 2018. Organisasjonen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland med flere har anlagt søksmål for den tyske forfatningsdomstolen mot den tyske staten.[705] Saksøkerne hevder at den tyske staten krenker saksøkernes grunnlovfestede rettigheter, ved å ikke nå sine egne utslippsreduksjonsmål og EUs mål for 2020. Slik sett ligner søksmålet på det forrige tyske klimasøksmålet. Saksøkerne hevder videre at den tyske staten har en rettslig forpliktelse til å basere sin klimapolitikk på dagens kunnskap om klimaendringer, heller enn 2-gradersmålet. Saken er til behandling og er ennå ikke avgjort.

I februar 2020 anla en gruppe tyske ungdommer søksmål mot den tyske staten, der de hevder at statens utslippskuttmål om å redusere klimagassutslippene med 55

[702] Sak VG 10 K 412.18.

[703] Staten må iverksette tiltak som ikke er «gänzlich ungeeignet oder völlig unzugänglich» (avgjørelsens side 23).

[704] Avgjørelsens side 26–27.

[705] Stevningen er tilgjengelig på http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20181122_Not-Available_complaint-1.pdf.

prosent av 1990-nivå innen 2030, er utilstrekkelig.[706] Ifølge saksøkerne er det nødvendig at Tyskland reduserer utslippene med 70 prosent. Saksøkerne hevder at staten krenker flere grunnlovfestede rettigheter, nærmere bestemt retten til liv og fysisk integritet, og artikkel 20a i grunnloven som verner grunnlaget for liv for fremtidige generasjoner, ved å ikke gjøre tilstrekkelige kutt i klimagassutslipp i Tyskland og ved å tillate for mye overføring av allokering av utslipp gjennom klimakvotesystemet. Søksmålet springer ut av prinsippet om verdighet, som er nedfelt i den tyske grunnloven. Saken er til behandling og er ennå ikke avgjort.

9.6.3 Polen

I juni 2019 vant foreningen ClientEarth, sammen med over 60 bønder, et søksmål mot selskapet Polenergia. Selskapet hadde fått tillatelse av regionale myndigheter til å bygge et nytt kullkraftverk – som etter planen skulle bli et av Europas største – midt i et fruktbart landbruksområde. Tillatelsen var gitt uten at verken lokalsamfunn eller miljømessige utfordringer var tatt i betraktning.[707] Polens øverste administrative domstol fant at de regionale myndigheter hadde opptrådt i strid med loven da de ikke tok lokalbefolkning i betraktning ved vurderingen av byggesøknaden. Domstolen fant også at myndighetene ikke hadde gitt tilstrekkelig vekt til NGO-enes vurderinger av de miljømessige konsekvensene av prosjektet.

Foreningen anla i september 2019 et nytt søksmål, nå mot Europas største kullkraftverk, Belchatow.[708] Kraftverket anslås å ha sluppet ut rundt 1 milliard tonn CO_2 i atmosfæren og anses dermed for å være den enkeltaktøren i Europa som har sluppet ut størst mengde klimagasser. ClientEarth viser til at selskapet ikke har noen offisiell plan for å redusere sine utslipp, og krever at selskapet treffer tiltak for å begrense sine CO_2-utslipp – prinsipalt ved å stoppe forbrenningen av kull innen 2035. Foreningen bygger søksmålet på en polsk lovbestemmelse som slår fast at miljøorganisasjoner kan fremme et søksmål hvis de mener at en spesifikk aktivitet skader miljøet som et felles gode. I en beslutning av 23. september 2020 har en polsk førsteinstansdomstol beordret Belchatow til forliksdrøftelser med ClientEarth for å aksellerere stengning av kullkraftverket, og finne en løsning innen tre måneder. ClientEarth har kalt avgjørelsen en milepæl, og et «major breakthrough for the enviornmental movement.»[709]

9.7 Generelle tendenser og utviklingstrekk

Denne oversikten over avgjorte og utvalgte pågående klimasøksmål basert på menneskerettigheter internasjonalt gir grunnlag for noen betraktninger.

[706] Stevningen er tilgjengelig på tysk på http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200206_11817_complaint-1.pdf.

[707] Saksdokumenter er ikke tilgjengelige. Se om saken på https://www.clientearth.org/europes-largest-new-coal-power-plant-stopped/.

[708] Saksdokumenter er ikke tilgjengelige. Se om saken på https://www.clientearth.org/were-challenging-europes-most-climate-damaging-power-plant/.

[709] Ibid.

For det første er det verdt å merke seg at de domstolsavgjørelsene som foreligger så langt, legger de klimavitenskapelige premissene til grunn som uomtvistet faktum. Da Irlands høyesterett for eksempel tillot direkte anke over lagmannsretten i februar i år, var en del av begrunnelsen at man ikke trengte å belyse sakens beviser ytterligere i lagmannsretten, fordi partene var enige om de faktiske premissene.[710] Domstolene ser også gjennomgående ut til å anvende klimavitenskapen korrekt. Den sveitsiske avgjørelsen i søksmålet fra KlimaSeniorinnen skiller seg imidlertid ut. Her kan det se ut som domstolen trår feil når det gjelder de naturvitenskapelige premissene og implikasjonene.

Et annet gjennomgående trekk ved flere av domstolsavgjørelsene så langt er at partene tvistes om hvorvidt miljøorganisasjoner eller generelle befolkningsgrupper kan hevde denne typen rettigheter for domstolene. Spørsmålet om miljøorganisasjoner har såkalt «standing», har hindret realitetsbehandling av klimasøksmål som så langt har blitt anlagt for EU-domstolen. Manglende aktiv søksmålskompetanse etter nasjonal rett ble også utslagsgivende etter sveitsisk rett og delvis i irsk rett. Derimot var «standing» ikke omtvistet internrettslig i den nederlandske *Urgenda*-saken, som var fremmet som et såkalt «actio popularis». Dette kunne likevel ha kommet på spissen om søksmålet ikke hadde ført frem nasjonalt, og *Urgenda* hadde klaget avgjørelsen inn for EMD.[711] Som drøftet tidligere aksepterer EMD i utgangspunktet ikke «actio popularis», men har samtidig akseptert klager fra organisasjoner på vegne av en større krets av individer når det gjelder særlige typer krenkelser.[712]

Gitt at miljøorganisasjoner har rett til å bringe klimasaker for domstolene, oppstår spørsmålet hvor langt domstolene kan eller bør gå i å bruke rettighetene til å sette til side beslutninger truffet av de andre statsmaktene. I de sakene som er endelig avgjort per i dag, har de aktuelle domstolene kommet til at de har en viss adgang til å gripe inn overfor øvrige statsmakter. I *Urgenda* uttaler Nederlands høyesterett at det ligger til lovgivende myndighet å bestemme hvordan utslippsreduksjonen nås, men at domstolene er kompetent til å avgjøre om utslippsreduksjonen er tilstrekkelig holdt opp mot forpliktelsene etter Parisavtalen.[713] Irsk høyesterett kom som nevnt til at selv om statens nasjonale plan for klimagassreduksjon bygde på politikk, er domstolene pliktige til å vurdere om planen er i tråd med det rettslige rammeverket.[714]

Vurderes avgjorte og pågående søksmål under ett, ser vi at de fleste søksmålene basert på menneskerettigheter gjelder generelle utslippskutt og utslippsmål,

[710] IESCET 13. februar 2020 avsnitt 8 og 9.

[711] Leijten, «Human Rights v. Insufficient Climate Action» (2019) i Netherlands Quarterly of Human Rights vol. 37 nr. 2 på s. 112–118.

[712] Se rapportens kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

[713] Dommens avsnitt 8.3.2–8.3.4.

[714] Dommens avsnitt 6.27 sammenholdt med avsnitt 8.16.

mens det første norske klimasøksmålet skiller seg ut ved å gjelde gyldigheten av tillatelser som potensielt åpner for fremtidige og konkrete utslipp. Denne søksmålsgjenstanden har muligens mer til felles med den såkalte Heathrow-saken i Storbritannia, der Plan B Earth fikk medhold i at tillatelsen til en tredje rullebane ved Heathrow var ugyldig, fordi det ville medføre CO_2-utslipp i en slik størrelsesorden at det krevde særlige vurderinger holdt opp mot forpliktelsene etter Parisavtalen.[715]

Når det gjelder rettighetene, ser vi at saksøkerne gjennomgående hevder at klimagassutslipp med påfølgende klimaendringer truer retten til liv og retten til privatliv, familieliv og hjem. I noen saker påberopes også retten til helse, barns rettigheter og retten til eiendom. Når det gjelder EMK artikkel 2 og 8 går argumentasjonslinjene i hovedsak langs de samme linjene som i *Urgenda*. Vi ser de samme tendensene i klimarelaterte individklagesaker for FNs overvåkningsorganer, der de tilsvarende rettighetene etter FNs menneskerettighetskonvensjoner er gjort gjeldende av klagerne, samt det menneskerettslige vernet mot retur i avgjørelsen i klagesaken mot New Zealand.

En siste generell betraktning er at det i løpet av de siste ti årene har blitt stadig flere klimasøksmål basert på menneskerettigheter. Før 2015 hadde det kun vært fem klimasøksmål på verdensbasis, som tok utgangspunkt i menneskerettslige bestemmelser.[716] Siden den tid har man sett en stor økning i klimasøksmål basert på menneskerettigheter, både basert på nasjonale, regionale og internasjonale rettsregler. Denne økningen har blitt omtalt som en «human rights turn» innenfor klimasøksmål.[717]

Det er grunn å forvente at det vil komme flere menneskerettslige klimasøksmål etter hvert som stadig flere søksmål blir avgjort, og man får klargjort innholdet i eksisterende menneskerettigheter i et klimaperspektiv. Dette vil bidra til en avklaring av hvordan det menneskerettslige rammeverket kan oppstille skranker for hva både stater og selskaper lovlig kan foreta seg. FNs høykommissær for menneskerettigheter, Michelle Bachelete, har for eksempel uttalt at *Urgenda*-dommen «provides a clear path forward for concerned individuals in Europe – and around the world to undertake climate litigation in order to protect human rights».[718] Det er all grunn til å forvente at denne «the human rights turn» innenfor klimasøksmål vil fortsette i tiden fremover.

[715] [2020] EWCA Civ 214.

[716] Setzer, Byrnes, "Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot" s. 14 mv. tilgjengelig på https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/.

[717] Ibid.

[718] UN Human Rights, Office of the High Commissioner, News, "Bachelet welcomes top court's landmark decision to protect human rights from climate change", 20. desember 2019.

SKOLST
FÖR

10. Veien videre

Dette kapitlet sammenfatter rapportens hovedbudskap, og gir en pekepinn på NIMs arbeid med menneskerettslige klimaforpliktelser framover.

10.1 Overordnet

Når denne rapporten skrives er CO_2-nivået i atmosfæren på 411 ppm. Det er høyere enn på 1 million år.[719] Sist gang CO_2-nivået var så høyt som i dag, var snittemperaturen 3 til 6 grader celsius varmere og havet 25 til 40 meter høyere enn vi kjenner det.[720]

Parisavtalens mål om å begrense oppvarmingen sammenholdt med førindustriell tid til 1,5 grader, antas å korrelere med en CO_2-konsentrasjon på 430 ppm. Tidsvinduet for å begrense utslippet av klimagasser svinner raskt. Til sammenligning var CO_2-nivået på 386 ppm., bare for ti år siden. FNs klimapanel anslår at gjenværende karbonbudsjett for å nå 1,5-gradersmålet med 2/3 sannsynlighet, vil være brukt opp før 2030, hvis utslippsnivået fra 2018 (ca. 42 $GtCO_2$) fortsetter.[721] Skal 1,5-gradersmålet nås, må klimagassutslippene reduseres med 45 prosent sammenholdt med 2010-nivå innen 2030, og nå netto null i 2050.[722] Det innebærer betydelig større kutt i årlige klimagassutslipp enn det som er tilfellet i dag.

Øker oppvarmingen med 2 grader, tilsvarende 450 ppm., vil det ifølge IPCC innebære markant høyere klimarisiko. Cicero har beskrevet hvordan en oppvarming på 2 grader er tilstrekkelig for å utløse selvforsterkende utslipp av metan fra tundra i nord eller endringer i de globale havstrømmene, med potensielt katastrofale konsekvenser.[723] Endringene vil bli mer dramatiske dess mer klimagassutslipp som slippes ut over kritiske tålegrenser. Det er det klimaavtalene kaller «dangerous anthropogenic interference with the climate system».[724] I den norske klimaloven er det definert som skadelige virkninger.[725]

Klimakrisen er med andre ord en eksistensiell krise. Den er med rette kalt den største

[719] Se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[720] Tripati m.fl., Coupling of CO2 and Ice Sheet Stability Over Major Climate Transitions of the Last 20 Million Years, 10.1126/science.1178296, Science (New York, N.Y.).

[721] IPCC, Global Warming of 1.5 degrees C, 2018.

[722] IPCC, Global Warming of 1.5 degrees C, 2018.

[723] Se rapportens kapittel 2, skrevet av CICERO.

[724] UNFCCC artikkel 2.

[725] Klimaloven § 4.

trusselen mot menneskerettighetene noensinne.

10.2 Sammenfatning

Sammenhengen mellom klima og menneskerettigheter gjør seg gjeldende på flere områder. Denne rapporten har analysert det rettslige grunnlaget for en menneskerettslig forpliktelse til å avverge farlige klimaendringer, konstitusjonelt og folkerettslig.

På et konstitusjonelt nivå har vi argumentert for at Grunnloven § 112 oppstiller en rettighet for nålevende og fremtidige generasjoner til et klimasystem i balanse, konkretisert som en tålegrense på 1,5 graders oppvarming, og under enhver omstendighet godt under 2 grader. Myndighetenes forpliktelse til å respektere og sikre denne rettigheten innebærer lojale utslippsreduksjoner i tråd med 1,5 graders-målet. Den omfatter eksporterte klimagassutslipp som norsk myndighetsutøvelse gir opphav til. For å vareta rettigheten, er myndighetene etter § 112 annet ledd forpliktet til å utrede klimaeffekten av myndighetsutøvelse som åpner for store klimagassutslipp, på et oppdatert vitenskapelig grunnlag.

På et folkerettslig nivå har vi argumentert for at retten til liv, privatliv og hjem etter EMK artikkel 2 og 8 innebærer positive forpliktelser til å beskytte mot farlige klimaendringer. EMK tolkes i lys av andre folkerettslige regler og prinsipper, og kan informeres av tolkningsuttalelser og praksis fra FN-systemet om at klimaendringer utgjør en av de mest presserende truslene mot retten til liv og helse for nålevende og kommende generasjoner.[726] Videre vil forpliktelsene informeres av konsensus etablert gjennom IPCC-rapportene og klimaavtaleverket om hvilke utslippskutt som er nødvendige for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader. Ettersom avgjørelser om klimagassutslipp vedrører barn og deres fremtid, er også FNs barnekonvensjonen av betydning. Særlig artikkel 3 om at barns beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som vedrører barn, og artikkel 12 om barns rett til å bli hørt, er relevante opp mot klimagassutslipp.

Over hele verden påberoper individer og miljøvernforeninger menneskerettigheter for å begrense ytterligere klimagassutslipp. Norge er intet unntak. Det første klimasøksmålet står for Høyesterett, og flere vil antakelig komme. Ettersom klimagassutslipp medfører langsiktige og irreversible endringer på en tusenårsskala, har vi argumentert for at rettslige skranker for det politiske flertallet har gode grunner for seg. Slike skranker vil vareta rettighetene ikke bare til yngre generasjoner uten stemmerett, men også et potensielt større flertall av kommende generasjoner. Utslippsbeslutninger det neste tiåret vil bli avgjørende for etterslektens livsbetingelser i uoverskuelig framtid. Det skiller menneskerettslige klimaforpliktelser fra alminnelig menneskerettslig argumentasjon, og innebærer at klassiske innvendinger mot rettsliggjøring av flertallets politiske handlingsfrihet kanskje får motsatt fortegn på dette området.

[726] Se rapportens kapittel 5 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen og klima.

10.3 Selskapers menneskerettighetsansvar

De forpliktelsene vi har drøftet i denne rapporten påligger statlige myndigheter. Samtidig er det åpenbart at det er *selskaper* som står for store klimagassutslipp med opphav fra norsk territorium. Et betimelig spørsmål som denne rapporten ikke har drøftet, er om selskaper kan holdes ansvarlig for utslipp til skade for klimasystemet som de forårsaker. Det er statene som er pliktsubjekter etter folkeretten, men næringslivets menneskerettighetsansvar kommer stadig høyere på den internasjonale dagsorden.

FNs veiledende prinsipper for næringslivets menneskerettighetsansvar (United Nations Guiding Principles – UNGP) tar utgangspunkt i at statene har ansvar for å sørge for lovgivning og reguleringer som sikrer at selskapene ikke forårsaker menneskerettskrenkelser. Samtidig spesifiserer de at også selskapene har et eget ansvar for å respektere menneskerettigheter, blant annet gjennom aktsomhetsvurderinger av hvordan virksomheten påvirker menneskerettighetene. UNGPs menneskerettighetskatalog omfatter blant annet retten til liv, privatliv og helse.[727] Denne rapporten har vist at disse rettighetene også kan beskytte mot risiko for farlige klimaendringer som følge av klimagassutslipp. Selskaper plikter dermed å ta denne dimensjonen med i sine aktsomhetsvurderinger.

Slike aktsomhetsvurderinger gjøres nå gjeldende overfor selskaper som utvinner olje, gass og kull. I Frankrike og Nederland saksøkes olje- og gasselskapene Total og Shell, med påstand om at deres mangel på klimagasskutt i samsvar med Parisavtalens 1,5-gradersmål er i strid med EMK artikkel 2 og 8.[728] I USA er det anlagt søksmål mot Exxon m.fl. på grunn av målrettet misinformasjon om klimaendringene. OECDs britiske kontaktpunkt har nylig ansett en klage over misledende grønn reklame fra olje- og gasselskapet BP som «material and substantiated», men avsluttet saken fordi BP trakk reklamen.[729] Det kan føyes til at også Grunnloven § 112 har en side til private virksomheter. Av grunnlovsforarbeidene følger det at bestemmelsen grunnlovsfester prinsippet om grunneiers forvalteransvar, og er ment å være et signal til selskaper om betydningen av miljøvern.

I medhold av NIMs mandat om å rådgi også private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene, og NIMs strategi om å bidra til økt kunnskap om UNGP, vil selskapers menneskerettslige aktsomhetsplikt for klima være i vårt søkelys fremover.[730]

[727] UNGP prinsipp 12.

[728] Se rapportens kapittel 9 om klimasøksmål basert på menneskerettigheter.

[729] Decision, Initial Assessment: ClientEarth complaint to the UK NCP about BP av 16. juni 2020, OECD. Tilgjengelig her: https://www.gov.uk/government/publications/client-earth-complaint-to-the-uk-ncp-about-bp/initial-assessment-clientearth-complaint-to-the-uk-ncp-about-bp

[730] NIM-loven § 3 første ledd bokstav b.

10.4 Nasjonale institusjoner

Som en nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal NIM fremme og beskytte menneskerettighetene, i samsvar med Paris-prinsippene. Det inkluderer menneskerettighetskrenkelser som følge av klimagassutslipp. Også andre nasjonale institusjoner jobber med klimaspørsmål som en del av menneskerettighetene. I 2015 igangsatte den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter på Filippinene en gransking av 47 olje-, gass- og kullelskapers bidrag til klimaendringer i landet, og menneskerettslige følger av disse endringene. Institusjonen offentliggjorde i 2019 konklusjoner om at selskaper vil kunne holdes rettslig og moralsk ansvarlig for klimaendringer, og at mennesker som påvirkes negativt av klimaendringene skal ha tilgang til effektive rettsmidler.[731]

NIM tar ikke stilling til enkeltsaker, men vårt rådgivningsmandat omfatter intervensjoner i menneskerettslige søksmål for domstolene, jf. tvisteloven § 15-8. For å belyse allmenne interesser har vi derfor inngitt skriftlig innlegg om menneskerettslige tolkningsspørsmål i klimasøksmålet for Høyesterett. Denne rapporten er et første bidrag til å høyne kunnskapsnivået og skape debatt om menneskerettslige klimaforpliktelser.

NIM vil fortsette å overvåke dette området nøye. Det skylder vi de minste og mest vergeløse blant oss. Det skylder vi etterslekten.

[731] Se nærmere omtale her: https://www.ciel.org/news/groundbreaking-inquiry-in-philippines-links-carbon-majors-to-human-rights-impacts-of-climate-change-calls-for-greater-accountability/. Se også Wewerinke-Singh, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law* (2019), s. 151.

Referanseliste

Lover og forskrifter
Klimaloven: Lov av 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål.

Likestillings- og diskrimineringsloven: Lov av 16. juni nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering.

NIM-loven: Lov av 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Naturmangfoldloven: Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold.

Tvisteloven: Lov av 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister.

Miljøinformasjonsloven: Lov av 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

Svalbardmiljøloven: Lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard.

Menneskerettsloven: Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Petroleumsloven: Lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Produktansvarsloven: Lov av 23. desember 1988 nr. 104 om produktansvar.

Forurensningsloven: Lov av 13. mars. 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.

Lov av 9. april 1976 nr. 21 om gjennomføring i norsk rett av miljøvernkonvensjon mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige.

Skadeserstatningsloven: Lov av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning.

Sivilombudsmannsloven: Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Lov av 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Mauds Land m.m.

Grunnloven: Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814.

Forskrift om konsekvensutredning (FOR-2017-06-21-854).

Forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (FOR-2004-06-01-922).

Forskrift om Klagenemnda for miljøinformasjon (FOR-2003-12-14-1572).

Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet (FOR-1997-06-27-653).

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. (FOR-1995-12-01-928).

Forarbeider til lover, offentlige utredninger og stortingsdokumenter

NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer.
NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov.
NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi.
NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven).
NOU 2001: 32 A Rett på sak.
NOU 2001: 2 Retten til miljøopplysninger.
Ot.prp. nr. 51 (2004–2005).
Ot.prp. nr. 116 (2001–2002).
Innst. 258 S (2019–2020).
Innst. 287 S (2018–2019).
Innst. 329 L (2016–2017).
Innst. 263 S (2014–2015).
Innst. 187 S (2013–2014).
Innst. 390 S (2011–2012).
Innst. S. 145 (2003–2008).
Innst. S. 163 (1991–1992).
Dokument nr. 6 (2019–2020).
Dokument nr. 12:31 (2011–2012).
Dokument nr. 16 (2011–2012).
Stortingets forhandlinger 1992 nr. 253.
Dokument nr. 12 (1987–1988).

Høyesterettsavgjørelser

HR-2020-972-U.
HR-2019-2301-A.
HR-2019-1206-A.
HR-2018-2096-A.
HR-2018-1906-A.
HR-2018-1783-A.
HR-2018-1258-A.
HR-2017-2428-A.
Hr-2017-2247-A.
HR-2017-333-A.
HR-2016-2554-P.
HR-2016-389-A.
HR-2016-304-S.
Rt. 2015 s. 155.
Rt. 2015 s. 93.
Rt. 2014 s. 1445.
Rt. 2014 s. 1292.
Rt. 2013 s. 1464.
Rt. 2013 s. 1345.
Rt. 2011 s. 347.
Rt. 2010 s. 1445.
Rt. 2010 s. 535.
Rt. 2009 s. 1388.
Rt. 2008 s. 1764.
Rt. 2005 s. 833.
Rt. 2005 s. 534.
Rt. 2003 s. 833.
Rt. 1996 s. 1415.
Rt. 1992 s. 1618.
Rt. 1992 s. 64.
Rt. 1991 s. 1137.
Rt. 1991 s. 385.
Rt. 1989 s. 1004.
Rt. 1987 s. 538.
Rt. 1980 s. 569.
Rt. 1976 s. 1.
Rt. 1952 s. 554.
Rt. 1914 s. 419.

Avgjørelser fra norske underinstanser

LB-2020-16265.
LB-2018-128035.
LB-2018-60499.
LB-2006-23415/RG-2006-1197.
TOSLO-2019-107742.
TOSLO-2016-1666674.
20-042262TVI-JARE

Uttalelser fra andre norske statlige organer
SOMB-1999-2 (sak 1998-1399).

Justis- og beredskapsdepartementet – Lovavdelingen, «Vedrørende Prop. 35 L (2014–2015) Endringer i lov om utmark og vassdrag mv.», 14. april 2015 (JDLOV-2015-2968).

Avgjørelser fra andre nasjonale domstoler
Friends of the Irish Environment v The Government of Ireland & Ors, [2020] IESC 49. Avgjort 31. juli 2020. Tilgjengelig på: https://www.courts.ie/view/judgments/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/981c098a-462b-4a9a-9941-5d601903c9af/2020_IESC_49.pdf/pdf

Friends of the Irish Environment CLG v The Government of Ireland & Ors, [2019] IEHC 747. Avgjort 19. september 2019. Tilgjengelig på https://www.courts.ie/view/judgments/20562a43-5bed-4524-9b60-e18ef35aae44/7454e3ee-eeca-40be-9c79-6c2e23d165e8/2019_IEHC_747.pdf/pdf.

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Sveits, Bundesgericht (BGer), Urteil vom. 5 Mai 2020 (1C_37/2019). Avgjort 5. mai 2020. Tilgjengelig på: www.klimaseniorinnen.ch/english/.

Plan B v. Storbritannia, EXCA Civ 214. Avgjort 27. februar 2020. Tilgjengelig på: https://planb.earth/plan-b-v-heathrow-expansion/.

Plan B v. Storbritannia, CO/16/2018. Avgjort. 20. juli 2018. Tilgjengelig på: https://planb.earth/plan-b-v-uk/.

Union des industries de la protextion des plantes v. Frankrike, Conceil Constitutionnel: décision n 2019-823 QPC. Avgjort 21. januar 2020. Tilgjengelig på: https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/2020/2019823QPC.htm.

Urgenda v. Nederland, ECLI:NL:HR:2019:2007. Avgjort 20. desember 2019. Tilgjengelig på: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007

ClientEarth v. Polen. Avgjort 19. juni 2019. Informasjon tilgjengelig på: https://www.clientearth.org/europes-largest-new-coal-power-plant-stopped/.

Family Farmers og Greenpeace v. Tyskland, VG 10 K 412.18. Avgjort 31. oktober 2019. Tilgjengelig på: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20191031_0027117R-SP_judgment.pdf.

Internasjonale konvensjoner og annet
Vedtekter for Den internasjonale domstol (ICJ-statuttene) av 26. juni 1945.

Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Den europeiske menneskerettskonvensjonen/EMK) av 4. november 1950.

Konvensjon om flyktningers stilling (flyktningkonvensjonen) av 28. juni 1951.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 16. desember 1966.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966.

Wienkonvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969.

Miljøvernkonvensjon mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige av 19. februar 1974.

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989.

Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espookonvensjonen) av 25. februar 1991.

FNs rammekonvensjon om klimaendring (UNFCCC) av 9. mai 1992.

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (Kyotoprotokollen) av 11. desember 1997.

Konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen) av 25. juni 1998.

Parisavtalen av 12. desember 2015.

Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholmerklæringen) av 16. juni 1972.

Rio Declaration on Environment and Development (Rioerklæringen), 1992.

Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts (ASR), vedtatt av FNs folkerettskommisjon i 2001.

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (EUs plandirektiv).

Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities, vedtatt av FNs folkerettskommisjon i 2006.

Direktiv 2011/42/EF om vurdering av miljøvirkninger av planer og programmer, senest endret ved direktiv 2014/52/EU.

Direktiv 85/337/EØF om vurdering av miljø-virkninger av tiltak og prosjekter, revidert ved direktiv 2011/92/EU og 2011/42/EF, senest ved direktive 2014/52/EU."

Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)

Association Burestop 55 m.fl. v. Frankrike (56176/18, 56189/18, 56232/18, 56236/18, 56241/18, 56247/18), kommunisert 18. november 2019.

M. Ôzel m.fl. v. Tyrkia (14350/05), 31. mars 2020.

Vecbastika m.fl. v. Latvia (52499/11), 19. november 2019.

T.K. og S.R. v. Russland (28492/15), 19. november 2019.

Ulemek v. Kroatia (21613/16), 31. oktober 2019.

Cordella m.fl. v. Italia (54414/13 og 54264/15), 24. januar 2019.

S. V. og A v. Danmark (35553/12, 36678/12 og 36711/12), 22. oktober 2018.

Big Brother Watch m.fl. v. Storbritannia (58170/13, 62322/14 og 24960/15), 13. september 2018. Henvist til behandling i storkammer 13. september 2018.

Centrum för rättvisa v. Sverige (35253/08), 19. juni 2018. Henvist til behandling i storkammer 4. februar 2019.

Bursa Barosu Baskanligi m.fl. v. Tyrkia (25680/05), 19. juni 2018.

Merabishvili v. Georgia (72508/13), 28. november 2017.

Tagayeva m.fl. v. Russland (26562/07), 13. april 2017.

Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn (18030/11), 8. november 2016.

British Gurkha Welfare Society m.fl. v. Storbritannia (44818/11), 15. september 2016.

Cindrić og Bešlić v. Kroatia (72152/13), 6. september 2016.

Costel Popa v. Romania (47558/10), 26. april 2016.

Roman Zakharov v. Russland (47143/06), 4. desember 2015.

Ercan Bozkurt v. Tyrkia (20620/10), 23. juni 2015.

Identoba v. Georgia (73235/12), 12. mai 2015.

Tarakhel v. Sveits (29217/12), 4. november 2014.

Bljakaj m.fl. v. Kroatia (74448/12), 18. september 2014.

Brincat m.fl. v. Malta (60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 og 62338/11), 24. juli 2014.

Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania (47848/08), 17. juli 2014.

Vilnes m.fl. v. Norge (52806/09 og 22703/10), 5. desember 2013.

Vallianatos m.fl. v. Hellas (29381/09 og 32684/09), 7. november 2013.

Klauz v. Kroatia (28963/10), 18. juli 2013.

Allen m.fl. v. Storbritannia (5591/07), 12. juli 2013.

Athanassoglou m.fl. v Sveits (27644/95), 15. november 2012.

Kolyadenko m.fl. v. Russland (17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05 og 35673/05), 28. februar 2012.

Aksu v. Tyrkia (4149/94 og 41029/04), 15. mars 2012.

Hirsi Jamaa m.fl. v. Italia (27765/09), 23. februar 2012.

Popov v. Frankrike (39472/07 og 39474/07), 19. januar 2012.

Gorovenky og Bugara v. Ukraina (36146/05 og 42418/05), 12. januar 2012.

Di Sarno m.fl. v. Italia (30765/08), 10. januar 2012.

Grimkovskaya v. Ukraina (38182/03), 21. juli 2011.

Giuliani og Gaggio v. Italia (23458/02), 24. mars 2011.

Dubetska m.fl. v. Ukraina (30499/03), 10. februar 2011.

M.S.S. v. Belgia og Hellas (30696/09), 21. januar 2011.

Ivan Atanasov v. Bulgaria (12853/03), 2. desember 2010.

N. v. Sverige (23505/09), 20. juli 2010.

Budina v. Russland (45603/05), 18. juni 2009.

Greenpeace E.V. m.fl. v. Tyskland (18215/06), 12. mai 2009.

L'Érablière A.S.B.L. v. Belgia (49230/07), 24. februar 2009.

A m.fl. v. Storbritannia (3455/05), 19. februar 2009.

Tătar v. Romania (67021/01), 27. januar 2009.

Demir og Baykara v. Tyrkia (34503/97), 12. november 2008.

Budayeva m.fl. v. Russland (15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 og 15343/03), 20. mars 2008.

Fägerskiöld v. Sverige (37664/04), 26. februar 2008.

Fabris v. Frankrike (16574/08), 7. februar 2008.

Saadi v. Storbritannia (13229/03), 29. januar 2008.

Monnat v. Sveits (73604/01), 21. september 2006.

Bosphorus m.fl. v. Irland (45036/98), 30. juni 2005.

Jugheli m.fl. v. Georgia (38342/05), 21. april 2005.

Öneryıldız v. Tyrkia (48939/99), 30. november 2004.

Taşkın m.fl. v. Tyrkia (46117/99), 10. november 2004.

Gorraiz Lizarraga m.fl. v. Spania (62543/00), 27. april 2004.

Hatton v. Storbritannia (36022/97), 8. juli 2003.

Kyrtatos v. Hellas (41666/98), 22. mai 2003.

Mastromatteo v. Italia (37703/97), 24. oktober 2002.

Bankovic m.fl. v. Belgia m.fl. (52207/99), 12. desember 2001.

Osman v. Storbritannia (87/1997/871/1083), 28. oktober 1998.

McGinley og Egan v. Storbritannia (10/1997/794/995-996), 9. juni 1998.

Guerra m.fl. v. Italia (116/1996/735/932), 19. februar 1998.

Balmer-Schafroth m.fl. v. Sveits (22110/93), 26. august 1997.

Goodwin v. Storbritannia (17488/90), 27. mars 1996.

McCann m.fl. v. Storbritannia (18985/91), 27. september 1995.

Agrotexim m.fl. v. Hellas (15/1994/462/543), 24. oktober 1995.

Loizidou v. Tyrkia (15318/89), 23. mars 1995.

Soering v. Storbritannia (14038/88), 7. juli 1989.

Klass m.fl. v. Tyskland (5029/71), 6. september 1978.

Irland v. Storbritannia (5310/71), 18. januar 1978.

Uttalelser og rapporter fra europeiske menneskerettighetsorganer

Linos-Alexandre Sicilianos, innlegg holdt 28. februar 2020 på høynivåkonferansen «Environmental protection and Human Rights». Tilgjengelig på www.echr.coe.int.

Dunia Mijatović, innlegg holdt 27. februar 2020 på høykonferansen «Environmental protection and Human Rights». Tilgjengelig på www.coe.int.

Linos-Alexandre Sicilianos, tale holdt 31. januar 2020 under åpningen av Den europeiske menneskerettsdomstol for året. Tilgjengelig på www.echr.coe.int.

Uttalelser, rapporter og avgjørelser fra FN-organer

FNs generalforsamling

Resolution 73/195 on Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (2018), A/RES/73/195.

FNs høykommissær for menneskerettigheter

Michelle Bachelet, åpningsinnlegg holdt 9. september 2019 under FNs menneske-rettighetsråds 42. sesjon. Tilgjengelig på www.ohchr.org.

FNs spesialrapportører

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik (2009), A/64/255.

Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox (2013), A/HRC/25/53.

Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox (2016), A/HRC/31/52.

Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox (2018), A/HRC/37/58.

Framework Principles on Human Rights and the Environment – the main human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox (2018).

Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of safe, clean healthy and sustainable environment – Visit to Fiji, David R. Boyd (2020), A/HRC/43/53/Add.1.

Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment – Visit to Norway, David R. Boyd (2020), A/HRC/43/53/Add.2.

FNs menneskerettighetsråd
Resolution 41/21 on human rights and climate change (2019), A/HRC/RES/41/21.

Resolution 37/8 on human rights and the environment (2018), A/HRC/RES/37/8.

Resolution 7/23 on human rights and climate change (2008), A/HRC/RES/7/23.

FNs menneskerettighetskomité
General Comment no. 36 on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life (2018), CCPR/C/GC/36.

Portillo Cáceres v. Paraguay (2016), CCPR/C/126/D/2751/2016.

Teitiota v. New Zealand, (2019), CCPR/C/127/D/2728/2016.

FNs kvinnekomité
Concluding observations on the ninth periodic report of Norway (2017), CEDAW/C/NOR/CO/9.

General Recommendation no. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change (2018) CEDAW/C/GC/37.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
General Comment no. 14 on the right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2000), E/C.12/2000/4.

Concluding observations on the sixth periodic report of Norway (2020), E/C.12/NOR/CO/6.

FNs barnekomité
General Comment no. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24) (2013), CRC/C/GC/15.

Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway (2018), CRC/C/NOR/CO/5–6.

Fellesuttalelser
Joint statement on human rights and climate change by Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019).

Århuskonvensjonens overvåkningskomité
ACCC/C/2008/27 Storbritannia (24. september 2010).

ACCC/C/2008/33 Storbritannia (24. september 2010).

ACCC/C/2012/77 Storbritannia (2. juli 2014).

ACCC/C/2014/111 Belgia (18. juni 2017).

Den internasjonale domstolen (ICJ)
Corfu Channel (*Storbritannia v. Albania*), avgjørelse 9. april 1949.

Pulp Mills on the River Uruguay (*Argentina v. Uruguay*), avgjørelse 20. april 2010.

Bøker

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, Bergen: Fagbokforlaget, 5. utg., 2018.

Alexy, Robert, *A theory of Constitutional Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

Andenæs, Johs., *Alminnelig Strafferett*, Oslo: Universitetsforlaget, 6. utg., 2016.

Andenæs, Johs. og Fliflet, Arne, *Statsforfatningen i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget, 10. utg., 2018.

Atapattu, Sumudu, *Human Rights Approaches to Climate Change. Challenges and Opportunities*, London/New York: Routledge, 2016.

Aulie, Cathrine, Norsk lovkommentar til naturmangfoldloven, Rettsdata (2017).

Backer, Inge Lorange, *Norsk sivilprosess*, Oslo: Universitetsforlaget, 2015.

Boe, Erik, *Innføring i juss. Bind 2: Statsrett og forvaltningsrett*, Oslo: Universitetsforlaget, 1993.

Boyd, David R., *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver: UBC Press, 2012.

Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Oslo: Universitetsforlaget, 5. utg., 2019.

Bugge, Hans Chr. Norsk lovkommentar forurensningsloven, Rettsdata (2018).

Christoffersen, Jonas og Madsen, Michael R. (red.), *Menneskerettighedsdomstolen – 50 års samspil med dansk ret og politik*, København: Karnov Group, 2019.

Dupuy, Pierre-Marie og Viñuales, Jorge E., *International Environmental Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2. utg., 2018.

Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Massachusetts: Harvard University Press, 1977.

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, Oslo: Universitetsforlaget, 11. utg., 2018.

Eng, Svein, *Rettsfilosofi*, Oslo: Universitetsforlaget, 2007.

Fleischer, Carl August, *Miljø og ressursforvaltning: grunnleggende forutsetninger*, Oslo: Universitetsforlaget, 1999.

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett,* Oslo: Universitetsforlaget, 5. utg., 2019.

Harris, David; O'Boyle, Michael; Bates, Ed og Buckley, Carla, *Law of the European convention on human rights*, Oxford: Oxford University Press, 4. utg., 2018.

Humphreys, Stephen (red.), *Human rights and climate change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Kjølbro, Jon Fridrik, *Den europæiske menneskerettighedskonvention – for praktikere*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag, 5. utg., 2020.

Kierulf, Anine og Kjølstad, Marius Mikkel, *Norsk Lovkommentar til Grunnloven § 112*, Rettsdata (2020).

Knoph, Ragnar, *Rettslige standarder: særlig Grunnlovens § 97*, Oslo: Grøndahl & Søn, 1939.

Legg, Andrew, *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law: Deference and Proportionality*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

Leib, Linda Hajjar, *Human Rights and the Environment. Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives*, Leiden/Boston: Brill, 2011.

McAdam, Jane, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, Oslo: Universitetsforlaget, 2. utg., 2004.

Parfit, Derek, *Reasons and Persons*, Oxford: Oxford University Press, 1986.

Schei, Tore; Bårdsen, Arnfinn; Nordén, Dag Bugge; Reusch, Christian H.P. og Øie, Toril M., *Tvisteloven – kommentarutgave, Bind II*, Oslo: Universitetsforlaget, 2. utg., 2013.

Shaw, Malcolm N., *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 8. utg. 2017.

Shue, Henry, *Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, New Jersey: Princeton University Press, 2. utg., 1996.

Smith, Eivind, *Konstitusjonelt Demokrati*, Bergen: Fagbokforlaget, 4. utg., 2017.

Wewerinke-Singh, Margaretha, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Oxford: Hart Publishing, 2019.

Antologiartikler

Askeland, Bjarte; Cyndecka, Malgorzata Agnieszka; Holmøyvik, Eirik; Konow, Berte-Elen; Nordtveit, Ernst og Schütz, Sigrid Eskeland «Klimarettslege utfordringar for rettsvitskapen» i Giertsen, Johan; Husabø, Erling Johannes; Iversen, Øystein L. og Konow, Berte-Elen (red.), *Rett i vest. Festskrift til 50-årsjubileet for juristutdanningen ved Universitetet i Bergen* (Fagbokforlaget 2019) s. 177 – 196.

Bragdø-Ellenes, Sunniva Cristina, «Overprøving av vedtak i miljøsaker – i domstol eller klagenemnd?» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk. Grunnloven § 112* (Fagbokforlaget 2019) s. 119–134.

Bugge, Hans Chr., «Grunnlovsbestemmelsen om miljøvern: Hvordan ble den til?» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk. Grunnloven § 112* (Fagbokforlaget 2019) s. 19–40.

Burger, Michael og Wentz, Jessica, «Climate Change and human rights» i May, James R. og Daly, Erin (red.), *Human Rights and the Environment. Legality, Indivisibility, Dignity and Geography* (Edward Elgar Publishing 2019).

Caney, Simon, «Human Rights, Responsibilites and Climate Change» i Beitz, Charles R. og Goodin, Robert E. (red.), *Global Basic Rights* (Oxford University Press 2007) s. 227–247.

Falkanger, Aage Thor og Bartel, Ingvild Lovise «Menneskerettighetenes betydning for Sivilombudsmannens arbeid» i Føllesdal, Andreas; Ruud, Morten og Ulfstein, Geir (red.), *Menneskerettighetene og Norge. Rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati* (Universitetsforlaget 2017) s. 112–134.

Fauchald, Ole Kristian, «Har § 112 selvstendig betydning for vern av villaksen?» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk – Grunnloven § 112* (Fagbokforlaget 2019) s. 227–252.

Fauchald, Ole Kristian, «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning» i Syse, Aslak; Indreberg, Hilde; Tverberg, Arnulf og Bugge, Hans Chr. (red.), *Lov, liv og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer* (Universitetsforlaget 2016) s. 187–200.

Holmøyvik, Eirik «Prøvingsrett og tilbakeverknadsforbod. Borthen-dommen i Rt. 1996 s. 1415 og rettsutviklinga» i Matningsdal, Magnus; Skoghøy, Jens Edvin A. og Øie, Toril M. (red.), *Rettsavklaring og rettsutvikling. Festskrift til Tore Schei på 70-årsdagen 19. februar 2016* (Universitetsforlaget 2016) s. 210–242.

Hovind, Dagny Ås, «Krav til utredning av klimavirkninger: Grunnlovens § 112 annet ledd» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk. Grunnloven § 112* (Fagbokforlaget 2019) s. 173–189.

Indreberg, Hilde, «Utfordringer for Høyesterett ved grunnlovfesting av flere menneskerettigheter» i Schei, Tore; Skoghøy, Jens Edvin A. og Øie, Toril M. (red.), *Lov, sannhet, rett – Norges Høyesterett 200 år* (Universitetsforlaget 2015) s. 393–420.

Kälin, Walter, «Conceptualising Climate-Induced Displacement» i McAdam, Jane (red.)*, Climate Change and Displacement, Multidisciplinary Perspectives* (Hart Publishing, 2010).

Lewis, Bridget, «Human rights and intergenerational justice» i Ismangil, Davis; von der Schaaf, Karen og van Trost, Lars (red.), *Climate Change, Justice and Human Rights* (Amnesty International Netherlands 2020).

Lilleholt, Kåre, «Grunnsetningar i formueretten» i Høgberg, Alf Petter Høgberg og Sunde, Jørn Øyrehagen (red.), *Juridisk metode og tenkemåte* (Universitetsforlaget 2019) s. 334–342.

Lyster, Rosemary, «Protecting the Human Rights of Climate Displaced Persons: The Promise and Limits of the United Nations Framework Convention on Climate Change» i Grear, Anna og Kotzé, Louis J. (red.) *Research Handbook on Human Rights and the Environment* (Edward Elgar, 2015).

Nylund, Anna, «Klima, miljø og domstoler i et komparativt perspektiv» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk. Grunnloven § 112* (Fagbokforlaget 2019) s. 101–117.

O'Boyle, Michael, «Rights: reflections on the Soering case» i O'Reilly, James (red.), *Human Rights and Constitutional Law Essays in Honour of Brian Walsh* (Round Hall Press 1992)

Skjerdal, Nicolai V., «Relativisering av domstolenes grunnlovskontroll – på tide å forlate tredelingslæren?», i Graver, Hans Petter; Kraby, Ida Hjort og Stub, Marius (red.), *Forsker og formidler. Festskrift til Erik Boe på 70-årsdagen* (Universitetsforlaget 2013) s. 275–296.

Smith, Eivind, «Miljøparagrafen – kritisk lest» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk – Grunnloven § 112* (Fagbokforlaget 2019) s. 151–172.

Strand, Vibeke Blaker, «FNs menneskerettskonvensjoner og FN-komiteenes håndheving av dem» i Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen (red.), *Juridisk metode og tenkemåte* (Universitetsforlaget 2019) s. 420–451.

Thengs, Gøran Østerman, «En sann rett med modifikasjoner? Om Grunnloven § 112 første og tredje ledd» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk – Grunnloven § 112* (Fagbokforlaget 2019) s. 137–150.

Tverberg, Arnulf, «Det graderte grunnlovsvernet ved tolking av Grunnloven og prøving av lovers grunnlovsmessighet», i Holmøyvik, Eirik (red.), *Tolkingar av Grunnlova* (Pax 2013) s. 256–303.

Tidsskriftsartikler

Anker, Helle Tegner; Fauchald, Ole Kristian; Nilsson, Annika og Suvantola, Leila, «The Role of Courts in Environmental Law – a Nordic Comparative Study», *Nordisk Miljörattslig Tidsskrift* (2009) s. 9–33.

Backer, Inge Lorange, «Miljøvern og økonomisk utnyttelse – prinsippet om bærekraftig utvikling», *Det 36. nordiske Juristmøte* (2002), s. 115–141.

Backer, Inge Lorange, «Domstolene og miljøet», *Lov og Rett* vol. 32 nr. 8 (1993) s. 451–468.

Backer, Inge Lorange, «Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper», *Institutt for offentlig retts skriftserie* nr. 6 (1990).

Borvik, Bjørnar, «Nasjonal skjønnsmargin etter EMK – replikk til Jens Edvin A. Skoghøy», *Lov og Rett* nr. 10 (2011).

Bugge, Hans Chr., «'Bærekraftig utvikling' og andre aktuelle perspektiver i miljøretten», *Lov og Rett* nr. 8 (1993), s. 485–498.

Caney, Simon, «Just Emissions», *Philosophy & Public Affairs* vol. 40 nr. 4 (2012) s. 255–300.

Fauchald, Ole Kristian, «Forfatning og miljøvern – en analyse av grunnlovens § 110 b», *Tidsskrift for rettsvitenskap* nr. 1-2 (2007) s. 1–83.

Fauchald, Ole Kristian, «Bør retten til miljø anerkjennes som menneskerettighet?», *Retfærd* nr. 53 (1991), s. 68–70.

Fauchald, Ole Kristian, «Miljø og menneskerettigheter», *Kritisk juss* (1989) s. 3–17.

Fredriksen, Halvard Haukeland Fredriksen, «Betydningen av EUs pakt om grunnleggende rettigheter for EØS-retten», *Jussens venner* nr. 6 (2013) s. 371–399.

Garbe, Julius; Albrecht, Torsten; Levermann, Anders, Donges, Jonathan F.; Winkelmann, Ricanda, «The hysteresis of the Antarctic ice Sheet», *Nature*, vol. 585 (2020).

Hawkins, Ed; Frame, David; Harrington, Luke; Joshi, Manoj; King, Andrew; Rojas, Maisa og Sutton, Rowan, «Observed Emergence of the Climate Change Signal: From the Familiar to the Unknown», *Geophysical Research Letters* vol. 47 nr. 6 (2020).

Hellerslia, Thom Arne, «Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse» i *Jussens Venner*, nr. 53 (2018), s. 71–111.

Høgberg, Alf Petter og Høgberg, Benedikte Moltumyr, «Tolkning av Grunnloven», *Jussens Venner* nr. 3 (2013) s. 193–226.

Kälin, Walter og Schrepfer, Nina «Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series* (2010).

Leijten, Ingrid, «Human Rights v. Insufficient Climate Action», *Netherlands Quarterly of Human Rights* vol. 37 nr. 2 (2019) s. 112–118.

Lindberg, Agnes Harriet, «Fremtidige generasjoner som rettighetsbærere», *Salongen nettidsskrift for filosofi og idehistorie*, publisert 30 mars 2020.

Morissey, James, «Rethinking the debate on 'environmental refugees': from 'maximilists and minimalists' to 'proponents and critics'», *Journal of Political Ecology* vol. 19 nr. 1 (2012) s. 36–49.

Nordby, Marius Gulbranson, «Er avståelser tiltak?», *Lov og Rett* nr. 6 (2019), s. 379–385.

Nyhus, Håkon Christian, «Høyesterett og EMD – Samme skjønnsmargin?», *Lov og rett* nr. 6 (2016).

Peters, Birgit, «Unpacking the diversity of procedural environmental rights: the European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention», *Journal of Environmental Law*, vol. 30 nr. 1 (2018), s. 1–27.

Reiertsen, Michael, «EMK og kommunene», *Lov og Ret*t nr. 7 (2015), s. 414–431.

Samset, Bjørn Hallvard; Sand, Maria; Smith, Chris; Bauer, Susanne E.; Forster, Piers M.; Fuglestvedt, Jan S.; Osprey, Scott og Schleussner, Carl-Friedrich, «Climate Impacts From a Removal of Anthropogenic Aerosol Emissions», *Geophysical Research Letters* vol. 45 nr. 2 (2018).

Schei, Tore, «Har Høyesterett en politisk funksjon?», *Lov og Rett* nr. 6 (2011) s. 319–335.

Scott, Matthew, «Finding Agency in Adversity: Applying the Refugee Convention in the Context of Disasters and Climate Change», *Refugee Survey Quarterly* vol. 35 nr. 4 (2016) s. 26–57.

Sherwood, Steven; Webb, Mark; Annan, James D.; Armour, Kyle C.; Forster, Piers M.; Hargreaves, Julia C.; Hegerl, Gabriele; Klein, Stephen A.; Marvel, Katherine D.; Rohling, Eelco J.; Watanabe, Masahiro; Andrews, Tim; Braconnot, Pascale; Bretherton, Christopher S.; Foster, Gavin L.; Hausfather, Zeke; von der Heydt, Anna S.; Knutti, Reto; Mauritsen, Thorsten; Norris, Joel R.; Proistosescu, Cristian; Rugenstein, Maria; Schmidt, Gavin A.; Tokarska, Katarzyna B. og Zelinka, Mark D., «An assessment of Earth's climate sensitivity using multiple lines of evidence», *Reviews of Geophysics* (2020).

Solheim, Stig H., «Domstolskontroll med lover på det økonomiske området – Lovgivers vurdering av lovens grunnlovsmessighet», *Tidsskrift for rettsvitenskap* nr. 1 (2014) s. 1–48.

Sørensen, Christian Børge, «Læren om statens skjønnsmargin etter EMK og betydningen for norsk domstolskontroll med forvaltningen», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* nr. 01–02 (2004).

Thengs, Gøran Østerman, «En standardtilnærming til Grunnloven § 112» i *Tidsskrift for Rettsvitenskap* nr. 1 (2017).

Tokarska, Katarzyna B.; Stolpe, Martin B.; Sippel, Sebastian; Fischer, Erich M.; Smith, Christopher J.; Lehner, Flavio og Knutti, Reto, «Past warming trend constrains future warming in CMIP6 models», *Science Advances* vol. 6 nr. 12 (2020).

Voigt, Christina, «State Responsibility for Climate Change Damages», *Nordic Journal of International Law* vol. 77 nr. 1-2 (2008) s. 1–22.

Weerasinghe, Sanjula, «In Harm's Way – International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series* (2018).

Wibye, Johan Vorland, «Hohfelds rettigheter», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* nr. 5 (2018) s. 493–533.

Rapporter

Center for International Environmental Law (CIEL): *States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change – 2019 update* (2019).

FNs World Commission on Environment and Development: *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* (1987).

Internal Displacement Monitoring Centre: *Global Report on Internal Displacement 2020* (2020).

Intergovernmental Panel on Climate Change 2019 (IPCC SRCCL 2019): *Climate Change and Land. An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems* (2019).

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC SROCC 2019): *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. An IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (2019).

Intergovernmental Panel on Climate Change 2018 (IPCC SR15): *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate* (2018).

Intergovernmental Panel on Climate Change 2014 (IPCC AR5): *Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects* (2014).

Intergovernmental Panel on Climate Change 2013 (IPCC AR5): *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (2013).

Joana Setzer og Rebecca Byrnes (ved Grantham Research Institute on Climate Change and Environement og Centre for Climate Change Economics and Policy): *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot* (2020).

Klagenemnda for miljøinformasjon: *Årsrapport 2019* (2019).

Norsk Institusjon for Menneskerettigheter (NIM): *Compilation of Recommendations to Norway – the UN Human Rights Monitoring Bodies 2017-2020* (2020).

The International Law commission: *Yearbook of the International Law Commission – Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-third session* (2001).

The Norwegian Centre for Climate Services (NCCS): *Climate in Svalbard 2100 – a knowledge base for climate adaption* (2018).

Nettsider

Council of Europe: «Chart of signatures and ratifications of Treaty 213», https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=5tABARHI. Sist lastet 8. september 2020.

Folkehelseinstituttet: «Karbondioksid (CO2) og inneklima», https://www.fhi.no/ml/miljo/inneklima/artikler-inneklima-og-helseplager/karbondioksid-co2-og-inneklima/. Sist lastet 11. september 2020.

Global Carbon Project: «Global Carbon Budget 2019 – An annual update of the global carbon budget and trends», https://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/. Sist lastet 8. september 2020.

Norsk Klimaservicesenter: https://klimaservicesenter.no/faces/desktop/index.xhtml. Sist lastet 8. september 2020.

Norsk Polarinstitutt: «Klimaendringer i Antarktis», https://www.npolar.no/tema/klimaendringer-antarktis/#toggle-id-3. Sist lastet 14. september 2020.

Norsk Polarinstitutt: «Klimaendringer og effekter på polare økosystemer», https://www.npolar.no/tema/klimaendringer-effekter-polare-okosystemer/. Sist lastet 14. september 2020.

Sabin Center for Climate Change: «Climate Change Litigation Databases», http://climatecasechart.com/. Sist lastet 11. xseptember 2020.

Språkrådet: «Bokmålsordboka/Nynorskordboka», https://ordbok.uib.no/. Sist lastet 11. september 2020.

Stanford Encyclopedia of Philosophy: «Intergenerational Justice», https://plato.stanford.edu/entries/justice-intergenerational/. Sist lastet 8. september 2020.

Statistisk sentralbyrå: «Utslipp til luft», https://www.ssb.no/klimagassn/. Sist lastet 8. september 2020.

The conversation: «The three-minute story of 800,000 years of climate change with a sting in the tail», https://theconversation.com/the-three-minute-story-of-800-000-years-of-climate-change-with-a-sting-in-the-tail-73368. Sist lastet 8. september 2020.

Tolletaten: «Historiske omregningskurser – valutakode GBP», https://toll.no/no/verktoy/valutakurser/History?SelectedExchangeRate=GBP. Sist lastet 11. september 2020.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE): «Communications from the public», http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom.html. Sist lastet 11. september 2020.

United Nations Refugee Agency (UNHCR): «Climate change and disaster displacement», https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html. Sist lastet 11. september 2020.

United Nations Treaty Collection: «7. D Paris agreement», https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en. Sist lastet 8. september 2020.

United Nations Environment Programme og Columbia University: «The Status of Climate Change Litigation: A Global Review», https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20767. Sist lastet 11. september 2020.

Urgenda – Samen Sneller Duurzaam: «Landmark decision by Dutch Supreme Court», https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/. Sist lastet 11. september 2020.

Medieartikler

Lustgarten, Abraham, «The Great Climate Migration», *ProPublica* og *The New York Times Magazine* (23. juli 2020). Tilgjengelig på: https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/23/magazine/climate-migration.html.

Malafosse, Camille og Zipoli, Domenico, «'Climate refugees': an historic decision of the UN Human Rights Committee?», *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law* (12. februar 2020). Tilgjengelig på: https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/news/%E2%80%9Cclimate-refugees%E2%80%9D-historic-decision-un-human-rights-committee.

Reeh, Greta, «Climate Change in the Human Rights Committee», *EJIL:Talk!* (18. februar 2020). Tilgjengelig på: https://www.ejiltalk.org/climate-change-in-the-human-rights-committee/.

Sunde, Jørn Øyrehagen og Colombo, Esmeralda, «Look to Norway – Klimasøksmål i klimaendringane sin tidsperiode», *Energi og klima* (26. september 2017). Tilgjengelig på: https://energiogklima.no/kommentar/look-to-norway/. Artikkelen ble først publisert i Klassekampen 26. september 2017.

Xu, Chi; Kohler, Timothy A.; Lenton, Timothy M.; Svenning, Jens-Christian og Scheffer, Marten, «Future of the human climate niche», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* (27. oktober 2019). Tilgjengelig på: https://www.pnas.org/content/pnas/early/2020/04/28/1910114117.full.pdf.

Øystese, Kirsten Å., «Går utslippene ned eller teller vi feil?», *Energi og Klima* (18. august 2020). Tilgjengelig på: https://energiogklima.no/kommentar/blogg/gar-utslippene-ned-eller-teller-vi-feil/.

Øvrige kilder

International Organization for Migration, «Discussion Note: Migration and Environment», MC/INF/288 (2007).

International Organization for Migration, «Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows» (2008).

High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights (Brightonerklæringen) av 19. og 20. april 2012.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (2014).

High Level Conference on Reform of the European Court of Human Rights system (Københavnerklæringen) av 12. og 13. april 2018.

Working paper on promoting rights-based climate finance for people and planet, Tessa Khan (2018), A/HRC/WG.2/19/CRP.4.

United Nations Human Rights – Office of the High Commissioner, «Bachelet welcomes top court's landmark decision to protect human rights from climate change» (20. desember 2019). Tilgjengelig på: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25450&LangID=E.

Den europeiske menneskerettsdomstolen, «Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights». Oppdatert 30. april 2020.

Stanczyk, Lucas, «How quickly should the world reduce its Greenhouse Gas Emissions?» [upublisert].

© Norges institusjon for menneskerettigheter 2020

Papir: 130 g Scandia 2000
Layout og trykk: 07 Media

Fotokreditering:

Forside:	Brann utenfor Sotra. Beskåret bilde. Foto: Pål Bentdal.
Side 7:	Jesse Bowser/Unsplash.
Side 8:	Beskåret bilde. Foto: NVE/Stig Storheil. Lisensiering: CC BY-SA 4.0 https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.no.
Side 13:	Beskåret bilde. Marccophoto/iStock photo.
Side 14:	Askepott Oseberg Vestflanken 2. Foto: Erlend Hatteberg/CHC Helikopter Service. © Equinor.
Side 27:	Markus Spiske/Unsplash.
Side 28:	Beskåret bilde. Foto: NVE/Odd Are Jensen. Lisensiering: CC BY-SA 4.0 https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.no.
Side 38:	Robert Bye/Unsplash.
Side 74:	Ollo/iStock photo.
Side 79:	Beskåret bilde. Foto: NVE/Anders Bjordal. Lisensiering: CC BY-SA 4.0 https://creativecommons.org/licenses/. by-sa/4.0/deed.no
Side 112:	Beskåret bilde. UN Photo/Violaine Martin.
Side 121:	Beskåret bilde. Foto: DSB.
Side 122:	Fostock12/iStock photo.
Side 136:	R_Tee/iStock photo.
SIde 146:	Urgenda.
Side 169:	UN Photo/Manuel Elias.
Side 170:	Beskåret bilde. TedNad/iStock photo
Side 175:	Beskåret bilde. Foto: Olav Olsen/Aftenposten.
Side 176:	Ekvals/iStock photo.

Norges institusjon for menneskerettigheter

Postadresse
Postboks 299 Sentrum
0103 Oslo

Besøksadresse
Akersgata 8
0158 Oslo

Tel: 23 31 69 70
Epost: info@nhri.no
www.nhri.no