



Klima- og miljødepartementet
Kun innsendt gjennom regjeringen.no

Deres referanse: 19/2465
Vår referanse: 2021/64
Dato: 12/03/2021

Høringsuttalelse – Oppdatering av klimalovens klimamål for 2030 og 2050.

1. Innledning

Vi viser til Klima- og miljødepartementets høringsbrev av 27. januar 2021 der endringer i lov om klimamål (klimaloven) blir sendt på høring. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. NIM skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen, og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene. NIM uttaler seg i utgangspunktet ikke om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser.

Endringene som blir foreslått i høringsnotatet innebærer å oppdatere klimalovens klimamål for 2030 og 2050. Endringsforslaget er av teknisk art, og har som formål å justere de lovfestede målene i klimaloven slik at de er i tråd med de siste klimamålene som ble meldt inn for 2030 under Parisavtalen. De foreslåtte endringene innebærer å oppdatere ordlyden i klimalovens § 3 slik at det lovfestede målet endres fra dagens 40 prosent til minst 50 prosent og opp mot 55 prosent fra referanseåret 1990. Videre foreslås det en endring i utslippsintervallet som følger av klimalovens § 4 til å redusere utslippene i størrelsesorden 90 til 95 prosent, sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Det er ikke foretatt noen vurdering i forslaget av menneskerettslige forpliktelser. Vi vil redegjøre nærmere for dem her.

2. Menneskerettslige forpliktelser til å avverge farlige klimaendringer

Norge er forpliktet etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 2 og 8, jf. Grunnloven §§ 93 og 102, til å avverge reell og nærliggende risiko for tap av liv eller helse, og må iverksette tiltak som er «necessary and sufficient». Etter EMK artikkel 8 plikter staten å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å avverge risiko for fremtidig og hypotetisk forurensningsfare som står i «sufficiently close link» med privatlivs- og familielivsinteresser, som for eksempel helsefare (se bl.a. Taskin; Hardy and Maile). EMD, domstolen som tolker EMK med autoritativ virkning for statene, har foreløpig ikke tatt stilling til klimagassutslipp. Norsk høyesterett har i tilknytning til EMK artikkel 2 slått fast at klimaendringene uten tvil vil kunne ta liv i Norge, samt at risikoen for katastrofale tippingpunkt ved oppvarming på 2 grader er reell (HR-2020-2472-P avsnitt

167 og 53). Nederlandsk høyesterett har slått fast at risikoen for livstruende og helsefarlige klimaendringer ved oppvarming over 1,5 til 2 grader klart vil krenke retten til liv og privatliv etter EMK artikkel 2 og 8 i fravær av kutt i nasjonale klimagassutslipp som er på et tilstrekkelig nivå til å avverge statens bidrag til skaden.¹ Fransk administrativ domstol i Paris har lagt til grunn at Frankrike er ansvarlig for sin del av klimaendringene, for så vidt årlige klimagassutslipp i landet overstiger det nasjonale karbonbudsjettet for å nå 1,5-gradersmålet.²

Hva som utgjør nødvendige og tilstrekkelige utslippsreduksjoner for å avverge faren for farlige klimaendringer, må antakelig fastlegges i medhold av EMDs praksis ut fra vitenskapelig konsensus og «common ground» mellom statene. I perioden 1990-2020 ble det vurdert av nederlandsk høyesterett til å svare til minst 25 prosent reduksjon i nasjonale utslipp, internasjonalt kvotekjøp holdt utenfor, for industrialiserte land, jf. IPCCs AR5- scenario referert i klimaavtaleverket.³ Nederlandsk høyesterett konkluderte at Nederland ville krenke EMK artikkel 2 og 8 dersom ikke klimagassutslippene nasjonalt ble redusert med minst 25 prosent. Norge har i samme periode, ifølge tall fra SSB, kun kuttet nasjonale utslipp med 2,3 prosent. Selv om de endelige kuttene iberegnet 2020 er ventet å bli noe høyere, på grunn av Covid-19, er det langt unna minimumsnivået på 25 prosent kutt nasjonalt.

Forslaget om å lovfeste målet om å kutte 50 til 55 prosent synliggjør ikke i hvilket omfang nasjonale utslipp skal kuttes. Det er uheldig i lys av forpliktelsene etter EMK, samt Norges forpliktelser etter konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen).

Kuttmålet på 50-55 prosent er videre basert på antakelser om utvikling og skalering av negativ utslippsteknologi, som per i dag ikke finnes. Det er i strid med det folkerettslige føre var-prinsippet, som forpliktelsene etter EMK må tolkes i lys av (Tătar v. Romania, § 109).⁴ Føre var-prinsippet er nedfelt i fortalen til UNFCCC og Paris-avtalen, samt Stockholm-erklæringen, Rio-erklæringen og EUs regelverk. Nederlandsk høyesterett har uttalt i Urgenda at det vil være i strid med føre var-prinsippet, som innfortolket av EMD i EMK artikkel 2 og 8, å legge seg på et utslippsnivå for fremtidige kutt som forutsetter utvikling av negativ teknologi som per i dag ikke finnes. Irsk høyesterett har i tilknytning til irsk klimalov uttalt at vurderinger av kutt mål helt frem mot 2050 må synliggjøre i

¹ Urgenda v. Nederland. ECLI:NL:2019:2007

² Tribunal Administratif de Paris, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4- 1.

³ Urgenda v. Nederland, ECLI:NL:2019:2007.

⁴ Se Tătar v. Romania (67021/01) og nederlandsk høyesteretts avgjørelse i Urgenda v. Nederland.

hvilken utstrekning det er basert på teknologi som er tilgjengelig og skalerbar i dag, slik at en alminnelig opplyst borger kan vurdere realismen i kuttmålene.⁵

Forslaget synes også å basere seg på raten for globale utslippsreduksjoner, og ikke raten for industrialiserte land. Parisavtalens prinsipp om «equity», jf. blant annet artikkel 2.2, tilsier imidlertid at Norges rettferdige andel («fair share») av utslippskutt er høyere enn globale reduksjonsbaner. Det uavhengige forskningsnettverket GlobalActionTracker har for eksempel vurdert Norges forsterkede klimamål til å være «insufficient» for å nå 1,5-gradersmålet, ut fra vurderinger av «fair share» mellom landene, jf. også Parisavtalens prinsipp om differensiert ansvar og respektive kapasiteter.⁶

Endelig minner vi om at Grunnloven § 112 forplikter staten til å vareta miljøet for nåtidige generasjoner og etterslekten. Høyesterett har slått fast at bestemmelsen omfatter klima og utslipp fra eksportert olje og gass produsert etter Norge, som jo er underlagt norske myndigheters effektive kontroll, og uansett utslippssted volder skade i Norge (HR-2020-2472-P, avsnitt 149). Det folkerettslige «no harm»-prinsippet, som er nedfelt i UNFCCC, fortalen, Rio-erklæringen og Stockholm-erklæringen, kan i tillegg tilsi at Norge – med tiden - holdes ansvarlig for skadelige virkninger, også av norskprodusert olje og gass i utlandet.⁷ Vi savner derfor en nærmere vurdering av hvordan kuttmålene som foreslås nedfelt i klimaloven forholder seg til de økte og vedvarende høye eksporterte klimagassutslipp som Norge er ansvarlig for, blant annet etter Grunnloven § 112.

I den forbindelse minner vi om at Grunnloven § 112 annet ledd inneholder krav til saksbehandling som er kvalitativt skjerpet på klimaområdet, gitt de store konsekvensene (HR-2020-2472-P, avsnitt 182-183). Domstolskontrollen med saksbehandlingen skal på områder med store konsekvenser ifølge Høyesterett også være inngående. I den forbindelse er det verdt å merke seg at Fransk administrativ høyesterett har lagt til grunn at begrunnelsesplikten for fremtidige nasjonale klimamål skjerpes dersom tidligere nasjonale mål, målt mot referanseåret 1990, ikke har blitt nådd.⁸ Norge har siden 1989 ikke nådd mål om kutt i nasjonale klimagassutslipp. Dette tilsier etter vårt syn at det må gjelde et forsterket begrunnelseskrav i relasjon til mål om fremtidige kutt av klimagasser, som vi ikke kan se at høringsnotatet i tilstrekkelig grad tilfredsstillter.

Vi stiller oss til rådighet for eventuelle spørsmål eller diskusjon.

⁵ Friends of the Irish Environment v. Irland.

⁶ Se f.eks Climate Action Trackers vurdering av Norge, <https://climateactiontracker.org/countries/norway/>

⁷ Se bl.a. fortalen i FNs rammekonvensjon om klimaendring (UNFCCC), Rio erklæringen art. 14, og 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.

⁸ Se franske Conseil d'Etat sin avgjørelse i Grande-Synthe v. Frankrike.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Jenny Sandvig
Fagdirektør

Mina Haugen
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.